Die Anbieterinflation

Problemanalyse und Therapiekritik

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Dipl.-Kaufmann Bernhard Freiherr Loeffelholz
von Colberg

aus Weimar

Mainz 1969

1968

Die Anbieterinflation

Problemanalyse und Therapiekritik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Dipl.-Kaufmann Bernhard Freiherr Loeffelholz
von Colberg

aus Weimar

Mainz 1969

Dekan : Professor Dr. Horst Sanmann

Referent : Professor Dr. Dr. Dr. h.c. Carl Föhl

Korreferent : Professor Dr. Horst Sanmann

Tag der mündlichen Prüfung : 14. Februar 1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Inhalt

		Seite
Vorwort		5
A.	Analyse der Anbieterinflation	6
I.	Was ist eine Anbieterinflation?	6
II.	Voraussetzungen für eine Anbieterinflation	19
1.	Marktmacht der Gewerkschaften	19
2.	Marktmacht von Unternehmungen	24
3.	Das Postulat gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung	43
III.	Typologie der Anbieterinflation	47
1.	Aggressive Arbeitskostensteigerung	49
2.	Defensive Arbeitskostensteigerung	50
3.	Responsive Arbeitskostensteigerung	54
4.	Aggressive Erhöhung der Gewinnzuschläge	57
5.	Defensive Erhöhung der Gewinnzuschläge	59
6.	Responsive Erhöhung der Gewinnzuschläge	60
7.	Wirkungsketten der Anbieterinflation	62
B.	Das Referenzsystem	67
1.	Die Zielkonstellation	67
2.	Die Voraussetzungen der Wirtschafts- und Sozialordnung	71
3.	Optimalbedingungen zieladäquater Lohn- und Preisentwicklung	72
C.	Therapie der Anbieterinflation	77
I.	Ordnungspolitische Therapieansätze bei Regierung und Notenbank	78
1.	Vorschlag von Aschheim	78
2.	Vorschlag von Mints	80
3.	Vorschlag von Friedman	83
4.	Zusammenfassung	88
II.	Ordnungspolitische Regeln für das Verhalten von Individuen und Gruppen	90
1.	Ordnung des Wettbewerbs auf Güter- und Dienstmärkten	90
2.	Ordnung des Arbeitsmarkts und der kollektiven Lohnverhandlungen	96

Seite

3. Stärkung der Marktmacht der Konsumenten 122

4. Abbau von Mobilitätshemmnissen 132

5. Erleichterung der Behauptung kleiner und mittlerer Unternehmungen auf teiloligopolistischen Märkten 138

6. Ausrichtung des Steuersystems auf die Förderung wettbewerbsähnlicher Angebots- und Preisstrukturen auf unvollkommenen Märkten 141

7. Zusammenfassung 179

III. Richtlinien für die Festsetzung von Löhnen und Preisen 183

1. Festlegung des Zeitpunkts, zu dem frei ausgehandelte Lohn- und Preiserhöhungen wirksam werden dürfen 184

2. Abschlag auf vereinbarte Lohnerhöhungen Vorschlag von Worswick 186

3. Bestimmung der Form, in der Lohnerhöhungen gewährt werden 188

4. Festlegung verbindlicher Normen für Lohn- und Preisveränderungen 197

5. Zusammenfassung 206

IV. Globale ablaufspolitische Therapieansätze 208

1. Globale Nachfragesteuerung 208

2. Steuerung der Einkommensverwendung der Haushalte 215
Vorschlag von Föhl 216

3. Zusammenfassung 220

V. Selektive ablaufspolitische Therapieansätze 222

1. "Moral Suasion" oder Einwirken auf das Marktverhalten 222

2. "Gentleman's Agreements" 259

3. Hearings vor Lohn- und Preiserhöhungen 274

4. Selektive Nachfragesteuerung Vorschläge von Schultze, Eckstein und Smithies 278

5. Selektive Angebotsstimulierung 288

6. Zusammenfassung 291

D. Konklusion 294

Vorwort

Die nachfolgende Untersuchung beschäftigt sich mit dem Inflationsproblem, soweit es auf bestimmten Strukturgegebenheiten und Verhaltensweisen der Anbieter beruht. Sie stützt sich in weiten Teilen auf amerikanische Quellen, da in den Vereinigten Staaten die Symptome einer Anbieterinflation bisher am deutlichsten in Erscheinung getreten sind. Die Voraussetzungen für dieses Phänomen dürften sich jedoch mit zunehmender Wirtschaftsverflechtung auch in Europa verstärken. Die Auseinandersetzung mit diesen Fragen erscheint daher für die Konzipierung der künftigen Wirtschaftspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zweckmässig.

Die Untersuchung ist das Ergebnis einer mehrjährigen Forschungsarbeit, zu deren Inangriffnahme ich durch die wissenschaftlichen Arbeiten von Prof. Dr. Herbert Giersch angeregt wurde, dem ich wesentliche Erkenntnisse zu danken habe. Zahlreiche praktische Erfahrungen habe ich aus meiner Tätigkeit bei der Europäischen Vereinigung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (CEPES) und vor allem aus meiner Tätigkeit als Assistent von Staatssekretär a. D. Dr. Paul Binder - dem mein besonderer Dank gilt - beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gewonnen.

Die entscheidende Ausformung hat die Untersuchung unter der Anleitung meines Lehrers, Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Carl Föhl, erfahren, dem ich meinen aufrichtigen Dank für seine verständnisvolle Förderung aussprechen möchte.

Schließlich danke ich meiner Frau für die Geduld, mit der sie die Abfassung der Arbeit begleitet und ihre Vollendung ermöglicht hat.

Wiesbaden, im Februar 1969

Bernhard Freiherr von Loeffelholz

A. ANALYSE DER ANBIETERINFLATION

A I. Was ist eine Anbieterinflation?

Der in den Vereinigten Staaten entwickelte Begriff der Anbieterinflation (sellers' inflation) ist bis heute noch kaum in die deutsche Literatur eingegangen. In wissenschaftlichen Veröffentlichungen, vor allem aber in der Fach- und Tagespresse, hat sich dagegen der engere Begriff der Kosteninflation seit einigen Jahren durchgesetzt.

Das Problem der Kosteninflation wird häufig mißverstanden. Manche Kreise der Wirtschaftspraxis neigen dazu, immer dann von Kosteninflation zu sprechen, wenn die Tariflöhne rascher steigen als die Produktivität der betroffenen Branche. In der Mehrzahl der zu beobachtenden Fälle in der Bundesrepublik und in anderen Ländern sind jedoch derartige Lohnsteigerungen bisher die direkte oder indirekte Folge einer übersteigerten monetären Gesamtnachfrage gewesen.

Eine übersteigerte monetäre Gesamtnachfrage ist in einer Volkswirtschaft gegeben, wenn die Summe von Verbrauch, Investitionen und Aussenhandelssaldo in einer Periode das Gleichgewichtseinkommen überschreitet, bei dem die Nachfrage nach Arbeitsleistungen gleich dem Angebot an Arbeitsleistungen ist.

Erkennbar ist ein derartiger Zustand vor allem an voll ausgelasteten Kapazitäten, langen Lieferfristen, einer großen Zahl unbesetzter Arbeitsplätze, wesentlich höheren Effektivlöhnen als Tariflöhnen, sowie

hohen Fluktuationsziffern der Arbeitnehmer. Die Unternehmer neigen - ob mit oder ohne Nachhilfe der Gewerkschaften - dazu, sich durch Lohnerhöhungen gegenseitig Arbeitskräfte abzuwerben, um den vermehrten Aufträgen nachkommen zu können. Die Lohnerhöhung pflegt dabei häufig von den Bereichen auszugehen, deren Arbeitsproduktivität besonders steigt und/oder die sich einer - gemessen an der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage - überdurchschnittlichen Nachfragesteigerung gegenübersehen. Wenn sie auf andere Bereiche mit weniger günstiger Produktivitäts- und Absatzentwicklung übergreift, wird sie von den Unternehmern dort als "Kosteninflation" empfunden.

Die Tatsache, daß sich im Zeitablauf einzelne Unternehmer und Wirtschaftsbereiche steigenden Kosten gegenübersehen, ist keine hinreichende Bedingung für die Existenz einer Kosteninflation. Sie ist noch nicht einmal ein Indiz dafür, daß überhaupt eine Inflation vorliegt. Soweit nämlich Kosten- und Preiserhöhungen in einzelnen Bereichen dank einer günstigen Produktivitätsentwicklung in anderen Bereichen durch Preissenkungen kompensiert werden, bleibt das Preisniveau unberührt. Fehlen jedoch hinreichende kompensatorische Preissenkungen, so kann, solange Überbeschäftigung herrscht, die Steigerung des Preisniveaus allein auf "konjunkturdynamische"[1] Einflüsse zurückgeführt werden. Da im Zuge eines Inflationsprozesses Lohn- und

---

[1] Vgl. Carl Föhl "Geldwertstabilisierung bei Vollbeschäftigung", in "Stabile Preise in wachsender Wirtschaft - Festschrift für Erich Schneider", J. C. B. Mohr, Tübingen 1960

Preissteigerungswellen einander abzulösen pflegen, kann man, je nachdem, wann man den Beginn der Inflation setzt, von einer Kosten- oder Nachfrageinflation sprechen. Ein Terminologiestreit dieser Art führt jedoch zu keiner sinnvollen Unterscheidung, da es sich um ein und denselben Sachverhalt handelt, der lediglich je nach dem Standpunkt des Beobachters in einem anderen Licht erscheint.

Ist der Begriff der "Kosteninflation" somit nur ein neues Schlagwort für einen alten Tatbestand oder bezeichnet er - richtig verstanden - einen eigenen Wesensgehalt, der sich vom konjunkturdynamischen Inflationstyp unterscheidet?

Es soll Aufgabe dieser Untersuchung sein, nachzuweisen, daß unter bestimmten Voraussetzungen die Existenz einer echten Kosteninflation bzw. Anbieterinflation möglich ist und daß die Bekämpfung dieses Inflationstyps eine andere Strategie erfordert als die Bekämpfung des konjunkturdynamischen Inflationstyps der oben skizzierten Art, den wir zur Unterscheidung als Nachfrageinflation bezeichnen wollen.

Unter Inflation wollen wir eine mehr oder weniger kontinuierliche Steigerung des Preisindex für das Sozialprodukt verstehen. Aus Gründen der Vereinfachung wollen wir in unserer Untersuchung außenwirtschaftliche Faktoren außer Betracht lassen.

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen Nachfrage- und Anbieterinflation ist der Beschäftigungsgrad. Solange Konsum (C) und Investition (J) größer als das Gleichgewichtseinkommen ($\bar{Y}$) sind, wollen wir von einer

Nachfrageinflation sprechen. Bei gegebener Komsum- und Investitionsneigung ist es die Aufgabe der Geld- und Fiskalpolitik, die Gesamtausgaben auf den Wert des bei Gleichgewicht von Arbeitsangebot (A_a) und Arbeitsnachfrage (N_a) erstellbaren Sozialprodukts ($\bar{Y}$) zu begrenzen, um die konjunkturdynamische Komponente der Geldwertminderung auszuschalten.

Im oberen Abschnitt von Schaubild I ist die Nachfrageinflation unter zwei verschiedenen Aspekten veranschaulicht, die der von Föhl entwickelten Darstellung entsprechen.[1] Die linke Seite zeigt das Erlös-Kosten-Diagramm einer Volkswirtschaft. Auf der Abszisse ist die Zahl der Arbeitsstunden per anno in der Reihenfolge ihrer abnehmenden Wertproduktivität eingetragen. Die Ordinate bezeichnet die in DM ausgedrückten Kosten und Erlöse pro Arbeitsstunde. Die Kurve k_o bezeichnet die Grenzkosten. Sie sind bei gegebener Kapitalausstattung gleich dem Lohnsatz (l_o), der hier das durchschnittliche Nominallohnniveau pro Arbeitsstunde in der Volkswirtschaft angibt. Die Kurve ϵ_o bezeichnet das volkswirtschaftliche Erlösgefälle. Es wird bei gegebener Kapital-, Nachfrage- und Marktstruktur von dem Niveau der Gesamtnachfrage bestimmt. Der Schnittpunkt der Kurve ϵ_o mit der Kurve k_o bezeichnet die Gesamtnachfrage nach Arbeitsleistungen in Stunden pro Jahr, wenn die Unternehmer gerade so viele Arbeitsstunden nachfragen, daß ihre Grenzkosten gedeckt werden. Diese Annahme berücksichtigt

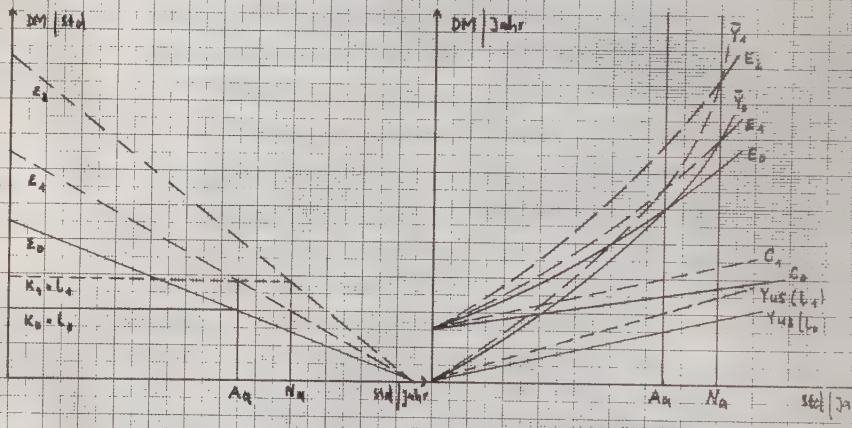
---

[1] vgl. Bolle, Brekenfeld, Dittmar, Engelke, Hennies "Zum Erlös-Kosten-Diagramm" in "Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum - Carl Föhl zum 65. Geburtstag", J.C.B. Mohr, Tübingen 1966

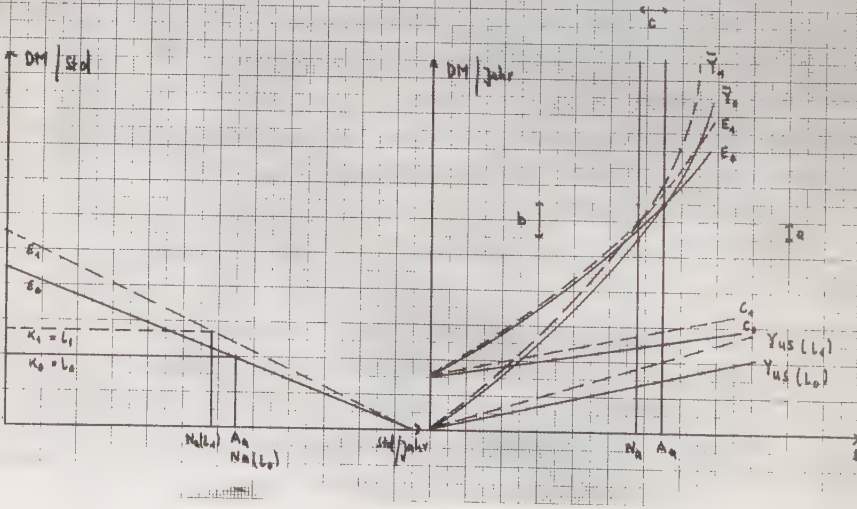
Rentrop Best Nr 1280

Schaubild I

Nachfrageinflation



Anbieterinflation



allerdings nicht, daß die Unternehmer im Hinblick auf bessere Absatzerwartungen in der Zukunft bisweilen mehr Arbeitskräfte einstellen oder weiterbeschäftigen als es ihrem kurzfristigen Erlösgefälle entspricht.

Binnenwirtschaftliches Gleichgewicht liegt, wie Föhl gezeigt hat, dann vor, wenn die Nachfrage gleich dem Angebot an Arbeitsleistungen ist. Dies ist in unserer Zeichnung beim Schnittpunkt von $\mathcal{E}_o$ und 1_o der Fall. Eine Erhöhung der Gesamtausgaben C + J über das Gleichgewichtseinkommen $\bar{Y}$ hinaus führt zu einer Verlagerung des Erlösgefälles nach oben (von $\mathcal{E}_o$ nach $\mathcal{E}_1$). Ist das Arbeitsangebot unelastisch, so werden bei dem neuen Erlösgefälle mehr Arbeitsleistungen nachgefragt als angeboten. (Schnittpunkt der Kurven k_o und $\mathcal{E}_1$). Zur Herstellung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt wird das durchschnittliche Lohnniveau gleichfalls steigen bis es beim Satz von 1_1 die Kurve $\mathcal{E}_1$ über dem Abszissenwert des gegebenen Arbeitsangebots A_a schneidet. Diese Situation stellt jedoch noch kein Gleichgewicht dar. Da die Unternehmer wie die Arbeitnehmer nunmehr über ein höheres Einkommen verfügen, werden sie auch mehr Ausgaben tätigen. Die Steigerung von C + J bewirkt eine Drehung des Erlösgefälles von $\mathcal{E}_1$ nach $\mathcal{E}_2$, usw. Der Inflationsprozess kommt erst zum Stillstand, wenn die Übernachfrage abgeschafft ist, so daß C + J auf das Gleichgewichtseinkommen begrenzt wird.

Auf der rechten Seite der oberen Hälfte von Schaubild I sind die Zusammenhänge in einem integrierten Diagramm verdeutlicht.[1]

---

[1] vgl. Bolle, Brekenfeld, Dittmar, Engelke, Hennies "Zum Erlös-Kosten-Diagramm" a.a.O. S. 205

Es enthält sowohl die Einnahmen- wie die Ausgabenseite des Volkseinkommens und erlaubt einen Vergleich der tatsächlichen Werte mit den Gleichgewichtswerten. Auf der Abszisse sind wiederum die Arbeitsstunden pro Jahr aufgetragen. Die Ordinate gibt das Volkseinkommen und seine Hauptkomponenten in DM pro Jahr an. A_a ist wiederum das gegebene Arbeitsangebot. Die übrigen Symbole bezeichnen:

$\bar{Y}_o$	=	Gleichgewichtsvolkseinkommen beim Lohnsatz l_o
$\bar{Y}_1$	=	Gleichgewichtsvolkseinkommen beim Lohnsatz l_1
Yus (l_o)	=	Einkommen der Arbeitnehmer beim Lohnsatz l_o
Yus (l_1)	=	Einkommen der Arbeitnehmer beim Lohnsatz l_1
E_o	=	Tatsächliche Gesamtausgaben in der Periode 0
E_1	=	Tatsächliche Gesamtausgaben in der Periode 1

Gleichgewicht herrscht, wenn die Kurve der tatsächlichen Gesamtausgaben E_o die Kurve des Gleichgewichtseinkommens $\bar{Y}_o$ über dem Abszissenpunkt A_a schneidet. Werden die Gesamtausgaben infolge zusätzlicher Investitionsgüterausgaben von E_o auf E_1 erhöht, so steigen sowohl die Einkommen der Unternehmer wie der Arbeitnehmer und damit auch die Kurve des Gleichgewichtsvolkseinkommens (von $\bar{Y}_o$ auf $\bar{Y}_1$). Der Schnittpunkt von $\bar{Y}_1$ und E_1 liegt wiederum über dem Abszissenwert A_a. Das erhöhte Einkommen führt bei unveränderten Verhaltensweisen zu einer Steigerung der Nachfrage nach Konsumgütern (von C_o nach C_1) und nach

Investitionsgütern. E_1 verschiebt sich nach E_2, usw. Die Steigerung des Preisniveaus ist aus der Höhendifferenz der Schnittpunkte der $\bar{Y}$-Kurven mit der Arbeitsangebotskurve (A_a) zu errechnen. Dies ist die Differenz zwischen dem Volkseinkommen zu konstanten Preisen und zu jeweiligen Preisen.

Im unteren Teil von Schaubild I sind die Zusammenhänge für den Fall der Anbieterinflation analog dargestellt.

Im Unterschied zu dem Modell der Nachfrageinflation wird hier keine konjunkturdynamische sondern eine von den Gewerkschaften erzwungene Erhöhung des Lohnniveaus angenommen (von l_o nach l_1 bzw. von Yus (l_o) nach Yus (l_1)), die - dank einer stabilitätsorientierten Geld- oder Fiskalpolitik - von einer geringeren Erhöhung der Gesamtausgaben (von E_o nach E_1) und einer geringeren Verschiebung des Erlösgefälles nach oben (von ε_o nach ε_1) begleitet ist, als zur Aufrechterhaltung des binnenwirtschaftlichen Gleichgewichts nötig wäre. Bei dem neuen Lohnsatz l_1 und dem neuen Erlösgefälle ε_1 werden somit weniger Arbeitsleistungen nachgefragt als angeboten (Schaubild I, links unten).

Im Diagramm rechts unten folgt aus der Verschiebung von Yus (l_o) nach Yus (l_1) eine Verlagerung der Kurve $\bar{Y}_o$ nach $\bar{Y}_1$. Da die Gesamtausgaben in geringerem Umfang ansteigen, liegt der Schnittpunkt von E_1 und Y_1 links von A_a (Beschäftigungslücke c). Er liegt niedriger als der Schnittpunkt von E_o und $\bar{Y}_o$ (Produktionslücke b) und höher als $\bar{Y}_o$ bei entsprechendem Arbeitseinsatz und Produktionsvolumen (Inflationslücke a). Für eine derartige Steigerung des Lohn- und Preisniveaus bei Unterbeschäftigung wurde in den Vereinigten Staaten der Begriff "inflationary depression" geprägt.

In dem herkömmlichen Modell einer Wirtschaft, in der das Lohn- und Preisniveau allein von konjunkturdynamischen Faktoren bestimmt wird, hat eine "inflationary depression" keinen Platz. Bei gegebenem Arbeitsangebot ist hier eine Erhöhung der Löhne nur infolge einer Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitsleistungen denkbar. Wird die monetäre Gesamtnachfrage eingeschränkt, sinken die Grenzerlöse, die Grenzanbieter scheiden aus und deren freigesetzte Arbeitskräfte unterbieten den bisherigen Gleichgewichtslohn bis das Lohnniveau hinreichend gesunken ist, um ein neues Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Wir wollen für unser Modell jedoch annehmen, daß diese Flexibilität nach unten sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch auf wichtigen Gütermärkten fehlt. Dies ist offenbar nur da der Fall, wo Angebot und Nachfrage nicht von einer Vielzahl anonymer Marktteilnehmer bestimmt wird, sondern das Ergebnis abgestimmter Verhaltensweisen oder gegenseitiger psychologischer Beeinflussung marktbeherrschender Individuen oder Gruppen ist. Das herkömmliche Konzept des Grenzanbieters ist nur da verwendbar, wo es einen unabhängigen Grenzanbieter gibt, der aus dem Markt scheiden muß, wenn seine Kosten den vom Markt her gegebenen Preis übersteigen. Im Falle eines Nachfragerückganges würde ceteris paribus bei diesem Konzept der Preis sinken, weil alle Anbieter versuchen würden, ihre volle Produktion zu verkaufen, was nur zu niedrigeren Preisen möglich ist. Nach Ausscheiden des Grenzanbieters würde nunmehr ein Wettbewerber zum Grenzanbieter, der vor der Preissenkung noch einen Differenzialgewinn erwirtschaftet hat.

Haben wir es indessen mit einem Markt zu tun, der von einem oder wenigen Anbietern beherrscht wird, so braucht bei einem Rückgang der Nachfrage oder - was denselben Effekt hat - bei einer rascheren Zunahme der Angebotskapazität als der Nachfrage keine Preissenkung einzutreten. Der Anbieter kann es für opportun halten, einen Teil seiner Kapazitäten unbeschäftigt zu lassen, um ein Absinken des Preises zu vermeiden. Eine derartige Starrheit der Preise nach unten gilt heute - von gewissen Einschränkungen, wie der Möglichkeit, Überstundenlöhne und übertarifliche Leistungen abzubauen, abgesehen - allgemein für die Preise für Arbeitsleistungen, d.h. für die Löhne. Sie ist aber auch für zahlreiche Güterpreise für eine mittlere Zeitspanne feststellbar. Wenn nun im Zuge einer Veränderung der Nachfrage- und/oder Kostenstruktur in Bereichen, in denen sich die Nachfrage erhöht, die Preise steigen, in den anderen Bereichen aber trotz Unterbeschäftigung nicht sinken, ergibt sich eine Steigerung des Preisniveaus bei Unterbeschäftigung.

Dies ist jedoch nur ein Aspekt der Anbieterinflation. Charakteristisch für diesen Inflationstyp ist vor allem das Streben der Gewerkschaften nach höheren Vergütungen für die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer - in der erklärten Absicht, deren Anteil am Volkseinkommen zu steigern. Föhl hat hierfür den Begriff der einkommenspolitischen Komponente der Geldwertänderung geprägt, zur Unterscheidung von der konjunkturdynamischen Komponente. Wenn die Gewerkschaften dank ihrer Marktmacht Lohnforderungen durchsetzen, die im volkswirtschaftlichen Durchschnitt über das reale Wachstum des Angebots an Gütern und Dienstleistungen hinausgehen, so

folgt daraus zwangsläufig - wie in Abschnitt A II 3 darzustellen sein wird - eine Erhöhung des Preisniveaus.

Die Überwälzung der Lohnerhöhungen auf die Preise weckt neue Lohnforderungen der Gewerkschaften, die wiederum zu neuen Preissteigerungen Anlass geben. Auf diese Weise löst eine Forderung zwangsläufig die nächste aus.

Unter den Voraussetzungen der Anbieterinflation, die in Abschnitt A II im einzelnen dargelegt werden, kann der Überwälzungsprozess auch dann fortwirken, wenn die Volkswirtschaft in einen Zustand der Unterbeschäftigung gerät. Anzeichen für eine derartige "inflationary depression" wurden vor allem in den Jahren 1957/58 in den Vereinigten Staaten registriert. Mehrere Monate lang stieg dort das Lohn- und Preisniveau trotz unausgelasteter Kapazitäten und Arbeitslosigkeit in weiten Bereichen der Wirtschaft.[1]

Aber auch in Großbritannien, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern sind in den fünfziger Jahren

---

[1] Der US-Kongress hat im Rahmen des Joint Economic Committee Ende der Fünfziger Jahre eingehende Hearings abgehalten und Gutachten von wirtschaftswissenschaftlichen Experten angefordert, die unter dem Titel "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" - Compendium of Papers Submitted by Panelists appearing before the Joint Economic Committee, March 31, 1968 - veröffentlicht wurden. Zum gleichen Thema erschien im Juli 1957 ein Staff-Report des Joint Economic Committee unter dem Titel "Productivity, Prices and Incomes".

vgl. ferner William Fellner "Amerikanische Erfahrungen mit der Lohninflation in den Fünfziger Jahren" - Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze Nr. 8, J.C.B. Mohr, Tübingen 1962.

Anbieterinflationstendenzen festgestellt worden.[1] Im Jahre 1966 gab es in der Bundesrepublik ebenfalls Anzeichen für die Existenz dieses Phänomens. Dafür mag folgende Aussage zeugen, die von der Industrie- und Handelskammer Dortmund veröffentlicht wurde: "... in der Industrie (ist) die Fähigkeit zu elastischer Preisanpassung sehr stark eingeengt worden, wenn nicht vielfach sogar verloren gegangen. Rationalisierungen mit dem Ziel der Kostensenkung sind oft nicht mehr möglich. Der hohe Anteil der Kapitalkosten an den gesamten Produktionskosten, der heute die Regel ist, verhindert Preisnachlässe, wenn eine mangelhafte Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten an sich eine bewegliche Angebotspolitik erforderlich macht. Im Gegenteil: vielfach erzwingt eine Unterbeschäftigung der betrieblichen Kapazitäten eine Preisheraufsetzung, um nicht in die Verlustzone zu geraten. Andererseits bleibt die Belastung mit Arbeitskosten starr".[2] Umstritten ist in der wissenschaftlichen Literatur, ob eine derartige Inflation nur auf Starrheit des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist oder ob Unvollkommenheiten des Wettbewerbs auf wichtigen Gütermärkten gleichfalls als Inflationsursache gelten können. Je nach Auffassung wird für die Kennzeichnung dieses Inflationstyps der Begriff "Kosteninflation" oder "Anbieterinflation" gewählt. Es soll die Aufgabe des nach-

---

[1] vgl. William Fellner/Milton Gilbert/Bent Hansen/Richard Kahn/Friedrich Lutz/Pieter de Wolff "The Problem of Rising Prices" OEEC, Paris 1961

[2] Helmut Keunecke "Wirtschaftspolitik-Modell 1966" in "Ruhrwirtschaft - Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Dortmund", Nr. 12/65, Dortmund Dez. 1965, S. 501

folgenden Kapitels sein, anhand einer detaillierten Analyse der in einer modernen marktwirtschaftlichen Industriewirtschaft vorherrschenden Wettbewerbsbedingungen auf Güter- und Faktormärkten nachzuweisen, daß es aus Gründen der Wirklichkeitsnähe vorzuziehen ist, von einer Anbieterinflation zu sprechen.

A II. Voraussetzungen für eine Anbieterinflation

Die Bezeichnung "seller's inflation" wurde ebenso wie der Begriff der "inflationary depression" von Abba P. Lerner geprägt.[1] Sein Inflationsmodell beruht auf der Annahme der Existenz

- starker Gewerkschaften, die in der Lage sind, Lohnerhöhungen zu erzwingen,
- starker Unternehmungen, die in der Lage sind, ihre Preise administrativ festzusetzen,
- einer allgemeinen Atmosphäre, in der Lohnerhöhungen über das Ausmaß der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung hinaus mit dem Ziel einer Erhöhung des Anteils der Arbeitnehmer am Sozialprodukt als normal, natürlich und fair angesehen werden.

Diese Voraussetzungen bedürfen als Grundlage für eine Diskussion der mannigfaltigen in der wissenschaftlichen Literatur gemachten Therapievorschläge für die Anbieterinflation einer Präzisierung.

1. Marktmacht der Gewerkschaften

Die Marktmacht der Gewerkschaften, die ihnen einen Spielraum zur Erzwingung von Lohnerhöhungen bietet, beruht primär auf ihrer Fähigkeit, für den Bereich

---

[1] vgl. Abba P. Lerner "Inflationary Depression and the Regulation of Administered Prices" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" a.a.O., S. 257 ff; sowie derselbe "Seller's Inflation and Administered Depression" in "Administered Prices: A Compendium on Public Policy" - Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Committee on the Judiciary US Senate 88th Congr. 1st Sess. Washington 1963.

ihrer Tarifhoheit das Arbeitsangebot in seinem Umfang zu manipulieren, d.h. ganz - im Falle des Streiks - oder teilweise - im Wege der Durchsetzung bestimmter restriktiver Arbeitsbedingungen - vom Arbeitsmarkt fernzuhalten.

Als Arbeitmarktbedingungen, die die Marktmacht der Gewerkschaften stützen, kommen vor allem in Betracht:

- das Verbot für Arbeitgeber, Arbeitskräfte mit untertariflichen Lohnsätzen einzustellen
- die Fixierung von Höchstarbeitsstunden pro Woche
- die Vorschrift bestimmter Ausbildungsvoraussetzungen für bestimmte Arbeitsplätze (wobei u.U. längere Ausbildungszeiten gefordert werden, als zur Erfüllung der Aufgaben des Arbeitsplatzes notwendig wären)
- die Beschränkung der Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte
- die Reservierung bestimmter Arbeitsplätze für organisierte Arbeitnehmer, wobei die Sperrung gegen die Aufnahme neuer Mitglieder in die Gewerkschaft (closed shop) oder die Forderung hoher Aufnahmegebühren besonders restriktiv wirken

Derartige Bedingungen schließen eine Unterbietung des von den Gewerkschaften geforderten Preises für die Arbeitsleistungen durch andere Wettbewerber auf dem Arbeitsmarkt aus und ermöglichen es den Gewerkschaften, durch Beschränkung des Angebots bei gegebener Nachfrage nach Arbeit den Preis für die Arbeitsleistungen, d.h. den Lohn im weitesten Sinne

(Nominallohn, Überstundenzuschläge, Sozialleistungen, bezogen auf die Arbeitsstunde) in die Höhe zu treiben.

Aber auch wo keine formellen Arbeitsbeschränkungen bestehen, können Mobilitätshemmnisse anderer Art den Zugang neuer Arbeitskräfte behindern. Diese können u. a. beruhen auf

- Abneigung gegen bestimmte Tätigkeiten und Gegenden
- Wohnungsmangel
- Eingreifen des Staates zur Beeinflussung der Einkommenstruktur (z. B. Beihilfen an überbesetzte Wirtschaftszweige, die die Abwanderung hemmen)
- mobilitätshemmende Vergünstigungen anderer Unternehmer (Treueprämien, Erfolgsbeteiligung in Abhängigkeit vom Dienstalter, Dienstwohnungen, Altersversorgung usw.)

Je stärker Mobilitätshemmnisse den Zugang behindern, desto offensiver können die Gewerkschaften auftreten.

Der Lohnerhöhungsspielraum kann für die einzelnen Gewerkschaften sehr unterschiedlich sein. Er wird einerseits von einem bestimmten Grad der Unterbeschäftigung begrenzt, andererseits von dem Elastizitätsgrad der Nachfrage nach den Arbeitskräften der betreffenden Fachrichtung oder Branche in dem von der betreffenden Gewerkschaft organisierten Wirtschaftsbereich.

Die Unterbeschäftigungsgrenze liegt da, wo die Mitglieder bei einer Urabstimmung aus Sorge um die Erhaltung ihrer Arbeitsplätze der Gewerkschaft die Gefolgschaft verweigern. Diese Grenze kann jedoch bisweilen hinausgeschoben werden.

Es sei zum Beispiel an die Situation des deutschen Kohlebergbaus im Jahre 1966 erinnert. Damals wurden die mit massiven Streikdrohungen untermauerten gewerkschaftlichen Forderungen angesichts der bevorstehenden Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen mittels Ausgleichszahlungen aus dem Bundeshaushalt befriedigt.

Die Elastizität der Nachfrage nach Arbeitskräften einer bestimmten Branche oder Fachrichtung ist umso geringer und damit der Lohnerhöhungsspielraum für die betreffende Gewerkschaft umso größer

- je geringer die Preiselastizität der Nachfrage nach den von den betreffenden Arbeitskräften erstellten Gütern ist
- je unbedeutender der Anteil der Löhne[1] der betreffenden Arbeitskräfte an den Gesamtkosten des Arbeitgebers ist
- je weniger andere Produktionsfaktoren die betreffenden Arbeitskräfte technisch ersetzen können
- je unelastischer das Angebot anderer Produktionsfaktoren ist
- je größer die räumliche Breite des Kostendrucks ist, d.h., je mehr Wettbewerber auf einem Markt - einschließlich der Hersteller von Substitutionsgütern - davon betroffen werden

---

[1] unter "Lohn" wird hier, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt ist, stets die Gesamtheit der Arbeitskosten pro Arbeitskraft bzw. pro Arbeitsstunde verstanden.

- je mehr der von den betreffenden Arbeitskräften erstellten Produkte in Bereiche entfallen, für die sogenannte "administered prices"[1] gelten.

Schließlich kann die Marktmacht der Gewerkschaften noch sekundär auf ihrem Einfluß auf Regierung und Gesetzgebung beruhen. Die Gewerkschaften können die Elastizität der abgeleiteten Nachfrage nach den von ihnen organisierten Arbeitskräften durch Einwirken auf die Primärnachfrage nach den von diesen erstellten Gütern herabsetzen. Dies kann beispielsweise geschehen, indem sie darauf hinwirken,

- daß für die betreffenden Produkte ein höherer Zollschutz eingeführt wird, um sie stärker gegen Auslandskonkurrenz abzuschirmen
- daß für die betreffenden Produkte höhere öffentliche Aufträge vergeben werden
- daß gesetzliche Vorschriften erlassen werden (z.B. zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, der Gesundheit, der Notstandsvorsorge usw.), die den Absatz der betreffenden Produkte erhöhen
- daß steuerliche Anreize oder Krediterleichterungen zur Stimulierung der privaten Nachfrage nach den betreffenden Gütern geschaffen werden (z.B. Förderung des Wohnungsbaus, Senkung der Kfz- und Mineralölsteuer usw.)

---

[1] Definition des Begriffs "administered prices" s. Abschnitt A II 2

2. Marktmacht von Unternehmungen

Verglichen mit dem Modell vollkommenen Wettbewerbs verfügen all diejenigen Unternehmungen über Marktmacht, die in der Lage sind, den Preis ihrer Produkte zu beeinflussen.

Da sich in der Realität nur ganz wenige Preise im täglichen Zusammenspiel zahlreicher anonymer Anbieter und Nachfrager auf einem Markt bilden, verfügt praktisch jeder Unternehmer, der die Preise für seine Produkte festsetzt und für eine gewisse Zeit beibehält über Marktmacht. Diese Methode der Preisbestimmung kraft administrativem Akt des Verkäufers wird von einzelnen Autoren[1] als "administered price" bezeichnet.

Mit diesem weitgesteckten Begriffsinhalt haben jedoch weder Marktmacht noch administered prices unmittelbare Bedeutung für die Anbieterinflation. Es genügt nicht, daß ein Anbieter einen Preis setzen und für eine gewisse Zeit halten kann, wenn sein preispolitischer Spielraum durch Wettbewerber so eng begrenzt ist, daß er keine spürbaren Preisveränderungen bewirken kann. Solange die Nachfragekurve, der sich ein Anbieter gegenübersieht, nahezu parallel zur Abszisse verläuft, kann dessen Marktmacht und Preispolitik kein nennenswerter Anbieterinflationsfaktor sein.

---

[1] vgl. Jules Backman: "Misconceptions about price behavior - administered pricing" in "The Commercial and Financial Cronicle", Chicago, June 12, 1958 "When a price is established by executive action and the company offers to meet all demands (within its capacity to do so) at that price, the price is administered. This is so whether the company sets the price for one week or for one year".

Gardiner Means, der den Begriff der administered prices im Jahre 1935 prägte[1], hat durch die von ihm gewählte Definition und die später verschiedentlich kritisierte statistische Untermauerung seiner Theorie bei zahlreichen Autoren Verwirrung gestiftet und Widerspruch hervorgerufen. Es ist notwendig, auf die Kontroverse[2] über die administered prices soweit einzugehen, als es zur Analyse der Anbieterinflation - insbesondere im Hinblick auf den Beitrag der unternehmerischen Preispolitik zu diesem Phänomen - notwendig ist.

Means hat in seinen Aussagen vor einem Senats-Unterausschuß einen "administered price" als einen Preis definiert, der von irgendjemandem - in der Regel von einem Produzenten oder Verkäufer - festgesetzt und für eine gewisse Zeit und eine gewisse Zahl von Transaktionen konstant gehalten wird.[3]

---

[1] Gardiner C. Means "Industrial Prices and their Relative Inflexibility" S. Doc. 13, Washington, D.C., January 17, 1935

[2] Das Subcommittee on Antitrust and Monopoly des US-Senats (Kefauver Committee) hat von 1957 bis in die jüngste Zeit eingehende Hearings zum Thema "administered prices" abgehalten, bei denen Means, seine Anhänger und Gegner ihre Auffassungen ausführlich dargelegt haben.

[3] G. C. Means in "Administered Prices" - Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Committee on the Judiciary, US Senate 85th Congr., Part I, Washington D.C. 1957, S. 75 "On my definition, an "administered price" is a price set by someone, usually a producer or seller, and kept constant for a period of time and for a series of transactions. The opposite of an administered price is a market price, a price that fluctuates on the basis of supply and demand as these forces are felt in the market".

Er gesteht zu, daß mit Ausnahme einiger Agrar- und Rohstoffpreise, die markträumenden Charakter haben und somit Wettbewerbspreise nach dem klassischen Modell sind, die meisten Industrie- und Einzelhandelspreise administered prices sind. Zugleich betont er aber, daß ihm die administered prices nur bei großen Unternehmungen für die Volkswirtschaft bedeutsam erscheinen. Galbraith[1] und andere Autoren gebrauchen den Begriff administered prices mehr oder weniger synonym mit Monopolpreisen, was wiederum das Besondere der Erkenntnis von Means verwischt. Unter Hinweis auf die Definition von Galbraith kritisiert Backman, daß das Problem offenbar weniger die administered prices sind als das, was noch hinzukommt, nämlich die monopolistische Marktmacht.[2] Die Kritik an Means ist dadurch besonders akzentuiert worden, daß er die Häufigkeit der Preisveränderungen von Wettbewerbspreisen auf der einen Seite und administered prices auf der anderen Seite nachzuweisen versuchte, indem er sich auf veröffentlichte Preisstatistiken stützte, deren Aussagekraft wegen ihrer Aggregierung und wegen der

---

[1] John K. Galbraith in "Hearings on Administered Prices" Part I a.a.O., S. 39/40 "The distinguishing characteristics of administered price industries which set them apart from normally competitive industries is the possession of monopoly power by a few big companies which produce most of industries output. Much of the present inflationary spiral appears to arise from price increase in administered price industries."

[2] Jules Backman: "Do Administered Prices Create a Problem?" in "Administered Prices: A Compendium on Public Policy" - Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Committee on the Judiciary US-Senate 88th Congr. 1st Sess., Washington D.C. 1963, S. 26: "Clearly, the term thus used is modified so that it becomes administered prices plus - with the main emphasis upon the "plus"."

möglichen Abweichung von den tatsächlich geforderten Preisen von zahlreichen Kritikern angezweifelt wurde.[1]

Stigler[2] lehnt nicht nur die Klassifizierung von administered prices und marktbestimmten Preisen ab, sondern verweist auch darauf, daß Oligopol- und Monopolpreise nach herkömmlicher Theorie keine spezielle Relevanz für die Inflation haben, da der Monopolist seinen gewinnmaximierenden Preis setze und bei einer inflationären Erhöhung der Nachfrage oder der Kosten einen entsprechend höheren Preis fordere. Der Monopolist passe sich somit passiv den monetären Bedingungen an.

Means' Theorie der administered prices ist jedoch nicht mit den einfachen Instrumenten der herkömmlichen Preistheorie zu erfassen. Administered prices sind - nach seinen eigenen Worten - weder Wettbewerbspreise - obwohl ein beträchtliches Maß an Wettbewerb sie beeinflussen mag, noch fallen die meisten von ihnen in die Kategorie der Monopolpreise im herkömmlichen Sinne. Vielmehr stellen sie eine dritte Ka-

---

[1] vgl. u.a. Martin Bailey: "Administered Prices in the American Economy" - in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" a.a.O. S. 89 ff sowie Backman a.a.O. und George J. Stigler: "Administered Prices and Oligopolistic Inflation" in "The Journal of Business", Vol. XXXV, Nr. 1, Chicago Jan. 1962, ferner Horace J. Depodwin and Richard T. Selden: "Business Prices Policies and Inflation" in "The Journal of Political Economy", Vol. LXXI, Nr. 2, Chicago April 1963 sowie die Beiträge von Walter D. Fackler und Padraic P. Frucht in den Hearings des Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Part 11, Washington 1959, S. 5221 - 83

[2] Stigler a.a.O. S. 8

tegorie dar.[1] Sie finden sich vor allem auf Märkten, die von wenigen Anbietern beherrscht werden.

Means' Ausgangspunkt ist ein Modell des unvollkommenen oder monopolistischen Wettbewerbs, wie es von Joan Robinson und Edward Chamberlin entwickelt wurde. Durch Produktdifferenzierungen, Werbung und andere Elemente der Individualisierung verfügt jeder Wettbewerber über Kundenpräferenzen, die ihm in gewissen Grenzen einen eigenen Teilmarkt und einen preispolitischen Spielraum sichern.

Means' Theorie ist eine neue Oligopoltheorie mit dynamischen Elementen. Jeder Wettbewerber nutzt seinen preispolitischen Spielraum dazu, einen Preis unabhängig von Nachfrageschwankungen über einen längeren Zeitraum konstant zu halten. Im Gegensatz zur klassischen Theorie fehlt Means' Oligopolisten die Allwissenheit, um einen Cournotschen Punkt zu jeder Zeit bestimmen und realisieren zu können. Stattdessen kennt er nur ein mehr oder weniger breites Feld, in dem der Cournotsche Punkt auf längere Sicht liegen muß. Innerhalb dieser "Zone relativer Indifferenz", wie sie Means nennt, ist der Gesamtgewinn ziemlich derselbe, ob der Oligolist nun ein größeres Produktionsvolumen zu einem niedrigeren Preis oder ein geringeres Produktionsvolumen zu einem höheren Preis absetzt.[2] Preisveränderungen finden nur im Zusammen-

---

[1] vgl. G. C. Means: "Pricing Power and the Public Interest" Harper & Brothers, New York 1962, S. 12: "Administered prices ... are not set by competition, however much competition may influence them. Neither do most of them fall into the category of monopoly prices. They represent a third category..."

[2] vgl. Means Aussage vor dem Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Part I a.a.O. S. 78 ff.

hang mit Nachfrage- und Kostenveränderungen statt, die die Grenze der Zone relativer Indifferenz überschreiten. Eingehende Studien der Preispolitik großer amerikanischer Unternehmungen, für die die von Means angenommene oligopolistische Marktstruktur zutrifft, stützen die Auffassung, daß die herkömmliche Annahme kurzfristiger Gewinnmaximierung, die bei Kosten- und Nachfrageschwankungen laufende Preisveränderungen impliziert, als Verhaltenshypothese unbrauchbar ist.[1]

Aufgrund einer Untersuchung von 20 oligopolistischen amerikanischen Unternehmungen hat Lanzilotti folgende wichtigste preispolitische Zielsetzungen ermittelt:[2]

- die Erzielung einer bestimmten langfristigen Rendite aus dem investierten Kapital
- die Stabilisierung eines bestimmten Preises, einer bestimmten Gewinnmarge oder eines bestimmten Unternehmensgewinnes

---

[1] Gardiner C. Means (National Resources Committee) "The Structure of the American Economy", Part 1, 1939.

derselbe: "Big Business, Administered Prices and the Problem of Full Employment", in "Journal of Marketing", April 1940.

A. D. H. Kaplan, J. B. Dirlam, R. F. Lanzilotti: "Pricing in Big Business, a Case Approach" Brookings Inst. Study, Washington 1958.

A. D. H. Kaplan, Alfred E. Kahn: "Big Business in a Competitive Society" in "Fortune", Section 2 February 1953.

R. F. Lanzilotti: "Pricing Objectives in Large Companies" in "The American Economic Review". December 1958, S. 921 - 940.

[2] Lanzilotti: "Some Characteristics and Economic Effects of Pricing Ovjectives in Large Corporations" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" - a. a. O. S. 441 - 459.

- die Verteidigung eines bestimmten Marktanteils oder das Eindringen bis zu einem gewissen Grade in einen Markt
- die Bekämpfung oder Ausschaltung der Konkurrenz
- die Anpassung an einen "Preisführer".

Alderson [1] versucht, die dynamischen Elemente dieser verschiedenen preispolitischen Zielsetzungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, indem er als preispolitische Hypothese oligopolistischer Anbieter eine Maximierung der Aktiva unterstellt, da der Wert der Aktiva sowohl von dem Wachstum der Unternehmung als auch von ihrer Rentabilität bestimmt wird.

Von den meisten Autoren wird festgestellt, daß "administered prices" aufgrund der langfristigen Zielsetzungen auf Nachfrageschwankungen weniger flexibel reagieren als Wettbewerbspreise. Bei steigender Nachfrage bleiben sie zunächst hinter den Wettbewerbspreisen zurück. Der Verzicht auf die jeweilige völlige Ausschöpfung des Gewinnspielraums entspringt verschiedenen Motiven, u.a.:

- der Furcht, durch allzu hohe Gewinne Außenseiter anzulocken
- der Ungewißheit, ob die anderen Oligopolisten "mitziehen"
- der Furcht, die Kunden auf Substitute abzulenken

---

[1] Wroe Alderson: "Business Price Policies and Economic Stability" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" a.a.O. S. 400.

- der Sorge, die Gewerkschaften mit Lohnforderungen auf den Plan zu rufen (Wenn die Nachfrage später wieder zurückgeht und Preise wieder gesenkt werden müssen, würde der langfristige Gewinn stärker reduziert als bei vorübergehendem Verzicht auf realisierbare Gewinne in der Hochkonjunktur)
- in Amerika speziell: der Furcht vor einem Antitrust-Verfahren[1]

Wenn diese Beobachtungen zutreffen, so verfügen die Anbieter auf oligopolistischen Märkten, namentlich im Zuge einer allgemeinen inflationären Preisentwicklung, über einen latenten Preiserhöhungsspielraum, den Galbraith als Reserve nicht realisierter Gewinne bezeichnet.[2] Nicht die kurzfristige Gewinnmaximierung, sondern langfristige Zielsetzungen bestimmen somit die Kalkulation der administered prices. "In einer Periode starker und zunehmender Nachfrage werden wahrscheinlich die Möglichkeiten sofortiger Preiserhöhungen über dem Niveau liegen, das auf lange Sicht als das vorteilhafteste

---

[1] vgl. auch: John M. Blair "Administered Prices: A Phenomenon in Search of a Theory" in "The American Economic Review", May 1959, S. 434.

[2] vgl. auch: John K. Galbraith "Market Structure and Stabilisation Policy" in "Review of Economics and Statistics", May 1957, S. 127.
"With inflation, the demand curves of the firm and industry are moving persistently to the right. Under these circumstances there will normally be an incomplete adaptation of oligopoly prices. Prices will not be at profit maximising levels in any given situation, for the situation is continually changing while the adaptation is by deliberate and discrete steps. This means that any given time there will ordinarily be a quantum of what may be called "unliquidated monopoly gains" in the inflationary context".
Vgl. auch derselbe: "Gesellschaft im Überfluß" S. 233-236, sowie Edward S. Mason: "Economic Concentration and Monopoly Problem" - Harvard University Press 1957, S. 170.

erscheint".[1]

Unter diesen Umständen werden administered prices meist in der Folge von Lohnsteigerungen erhöht.[2] Da meist alle oligopolistischen Wettbewerber einer Branche von einer Erhöhung der Tariflöhne betroffen werden, braucht die einzelne Unternehmung keinen Verlust ihres Marktanteils zu befürchten, wenn sie daraufhin ihre Preise erhöht. Gegenüber der Öffentlichkeit kann sie im übrigen die Verantwortung für die Preissteigerungen auf die Gewerkschaften abschieben.

Die Kostenorientierung mag mitunter dazu führen, daß administered prices im Zuge einer allgemeinen Nachfrageinflation hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückbleiben. Ackley hat in einer Untersuchung der Preisentwicklung in den Vereinigten Staaten während des Korea-Booms eine relative

---

[1] Galbraith: "Gesellschaft im Überfluß", S. 234

[2] Diese Annahme wird durch folgende Beobachtung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gestützt (Jahresgutachten 1965/66, Ziff. 240 c): "Für den Konjunkturablauf zeigt sich, daß die industriellen Erzeugerpreise in Aufschwungsphasen der Wachstumszyklen (1953 bis 1955, 1958 bis 1960, 1962 bis 1964) kaum gestiegen sind, wohl aber danach, wenn der Gewinnexpansion die Lohnwelle folgte und der Kostendruck spürbarer wurde. Preiserhöhungen wurden dann trotz abgeschwächter Nachfrageexpansion durchgesetzt".

Stabilität der administered prices festgestellt.[1] Er erklärt dies mit der Politik der Unternehmer, ihre Preise so zu setzen, daß eine bestimmte langfristige Rendite und/oder ein bestimmter langfristiger Marktanteil über gute und schlechte Zeiten hin gehalten werden kann.[2] Vielleicht spielen dabei auch steuerliche Erwägungen eine Rolle: Hohe Gewinne in einem Boomjahr können nur begrenzt gegen eventuelle Verluste im Rezessionsjahr aufgerechnet werden.

Da Veränderungen der Gewinnzuschläge meist nur im Hinblick auf langfristige Nachfrageerwartungen erfolgen, kann paradoxerweise die Erwartung einer dauerhaften Nachfragesteigerung eine Korrektur der Gewinnzuschläge nach unten bewirken, da bei besserer Kapazitätsausnutzung eine bestimmte erstrebte Rendite mit geringerem Stückgewinn erzielt werden kann.[3]

---

[1] Gardner Ackley: "Administered Prices and the Inflationary Process" in "The American Economic Review", Vol. XLIX May 1959
" .... during this period of demand inflation administered prices rose by no more and perhaps by less than the rise in relevant direct costs" (S. 428) ...."
"whether there has been any general tendency for markups to enlarge in recent years seems doubtful to me, regardless of what may be the case in some particular industries" (S. 429).

[2] Ackley a.a.O., S. 426, Fußnote 9: "I suspect that it frequently reflects not mere inertia but rather a concentration of attention on long-run target rates of return and long-run market shares, over a period which will include both good times and bad. Markups over direct costs may be designed to earn an anticipated volume over the period - a return which is considered satisfactory but not so high as to induce excessive new entry".

[3] vgl. Ackley a.a.O., S. 426: "Paradoxially, a current increase of demand which revises upward the longer term volume prospect might lead to a reduction in the markup necessary to produce the desired rate of return".

Welche Bedeutung haben diese Erkenntnisse für das Anbieterinflationsproblem?

Haberler hat ähnlich wie Stigler darauf hingewiesen, daß Monopole und Oligopole wohl überhöhte Preise bewirken, daß von administered prices aber kein unabhängiger kontinuierlicher Kostenauftrieb ausgehen könne, der mit dem Lohnauftrieb zu vergleichen wäre.[1] Daher sei in einer vernünftigen Antiinflationspolitik kein Platz für Maßnahmen gegen eine Gewinnzuschlagsinflation.

Neal[2] und Ruggles[3] haben gegen Means Theorie eingewandt, daß sich viele administered prices in den USA nicht anders als viele Wettbewerbspreise ziemlich parallel zu den Kosten der entsprechenden Produkte entwickelt haben, so daß die von Means behauptete Inflexibilität eine Fiktion sei.

---

[1] Gottfried Haberler: "Inflation - its Causes and Cures", American Enterprise Association, Washington 1960, S. 81: "Since there does not exist an independent continual cost push emanating from administered prices comparable to the wage push exerted by trade unions, there is no room in a rational antiinflation policy for measures to prevent mark-up inflation."

[2] Alfred C. Neal: "Industrial Concentration and Price Flexibility", American Council on Public Affairs, Washington, 1942.

[3] Richard Ruggles: "The Nature of Price Flexibility and the Determinants of Relative Price Changes in the Economy", National Bureau of Economic Research, Conference on Business Concentration and Price Policy, Washington 1952

sowie derselbe in seinem Statement vor dem Sub-Committee, on Antitrust and Monopoly, Part I, Washington 1957, S. 138 f.

Beide Argumente gehen an dem Problem vorbei. Der Beitrag der administered prices zur Anbieterinflation beruht nicht notwendigerweise darauf, daß sie eine Ausweitung der Unternehmergewinne ermöglichen, sondern auf ihrer relativen Starrheit gegen Nachfrageschwankungen und auf ihrer Wechselwirkung mit der Lohnpolitik der Gewerkschaften.

Zwar kann eine der Definition des Begriffs Anbieterinflation entsprechende Wirkung auch bei wettbewerbsgerechtem Verhalten der Unternehmer, also ohne das Vorherrschen von administered prices, allein durch eine aggressive Gewerkschaftspolitik, wie sie in Abschnitt II 3 beschrieben wird, herbeigeführt werden. In der Regel begünstigt jedoch die Existenz von Marktmacht auf der Seite der Unternehmer die Bildung starker und aggressiver Gewerkschaften.[1] Die Gewerkschaften setzen verständlicherweise den Wirtschaftsbereichen am nachdrücklichsten mit Forderungen zu, wo am meisten zu holen ist. Dies sind normalerweise diejenigen Bereiche, in denen die größten Preiserhöhungsspielräume bestehen.

---

[1] vgl. John K. Galbraith "American Capitalism", Cambridge (Mass.) 1956, S. 115: "As a general though not invariable rule one finds the strongest unions in the United States where markets are served by strong corporations. And it is not an accident that the large automobile, steel, electrical, rubber, farmmachinery and non-ferrous metal-mining and smelting companies all bargain with powerful unions. Not only has the strength of the corporations in these industries made it necessary for workers to develop the protection of countervailing power; it has provided unions with the opportunity for getting something more as well. If successful they could share in the fruits of the corporation's market power".

Neals Definition der Preisflexibilität als Konstanz der absoluten Gewinnzuschläge auf die direkten Kosten ist nicht befriedigender als die - von Neal und anderen kritisierte - Methode von Means, die Preisflexibilität an der Häufigkeit der Preisveränderungen zu messen.[1] Entscheidend ist vielmehr, daß administered prices einen niedrigeren Preisreaktionskoeffizienten haben als Wettbewerbspreise und daß der Preisreaktionskoeffizient bei zunehmender Nachfrage meist höher ist als bei sinkender Nachfrage.(Der Preisreaktionskoeffizient eines Gutes bezeichnet nach Schultze die Zeitspanne zwischen der Veränderung der Nachfrage (Verschiebung der Nachfragekurve) und der Veränderung des Preises.[2])

---

[1] Statement of John R. Moore in "Administered Prices", Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly ... a.a.O. S. 167: "Even if the price of a commodity should change by the same percentage as its costs - or by the same absolute amount - the conclusion that this was a flexible price might be a quite inappropriate if the cost variation was under the influence of monopoly or monopsony in the market for labor and raw materials ... If monopoly in the sale of the product makes possible wage rigidity, it would not be correct to refer to a price which varies with minor changes in costs as flexible. Price flexibility and price change are not synonymous terms."

[2] Charles L. Schultze: "Recent Inflation in the United States". Study Paper No. 1, Materials Prepared in Connection with the Study of Employment, Growth and Price Levels. Joint Economic Committee, US Congr., Washington, Sept. 1959, S. 46.

Für diese These sprechen folgende Überlegungen:

(1) Die Entwicklung der Industrieländer verläuft in Richtung einer immer intensiveren Arbeitsteilung. Die Spezialisierung zum Zwecke der Kostensenkung bringt eine Vervielfachung der Märkte mit sich, hinter der die Zunahme der Anbieter zurückbleibt. Der Einzelmarkt wird überschaubarer, da sich weniger Wettbewerber in ihn teilen. Dieser Trend zum Partikularmarkt wird durch das Bemühen der Unternehmer um Produktdifferenzierung verstärkt. Durch besondere Qualitätsmerkmale, Technik, Material, Form, Farbe, Ausstattung, Kundendienst und Werbung suchen viele Unternehmer ihre Produkte von konkurrierenden Gütern, die prinzipiell den gleichen Zweck erfüllen, abzuheben. Die Qualitätsunterschiede schließen exakte objektive Preisvergleiche aus und schaffen einen preispolitischen Spielraum, dessen Umfang von den jeweiligen Wettbewerbsverhältnissen abhängt.

(2) Aus den oben genannten Gründen wird dieser Spielraum namentlich von großen Unternehmungen, deren Preisänderungen in der Öffentlichkeit registriert werden, möglichst nur im Gefolge von Lohnerhöhungen zu absoluten Preiserhöhungen genutzt. Eine Ausweichmöglichkeit bieten jedoch mehr oder minder geringfügige Qualitätsveränderungen als Rechtfertigung für Preiserhöhungen, deren "Angemessenheit" im Vergleich zur Qualitätsverbesserung kaum nachzuprüfen ist.

(3) Der preispolitische Spielraum erlaubt den Unternehmern vor allem, mögliche Preissenkungen zu unterlassen, soweit solche sich nicht unter längerfristigen Kosten-, Nachfrage- und Wettbewerbserwartungen als vorteilhaft erweisen, was häufig in Wachstumsbranchen der Konsumgüterindustrie mit hoher Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage der Fall ist. Die Preise sinken dort aber wegen der Erwartung einer anhaltend kräftig wachsenden Nachfrage, die die Nutzung des technischen Fortschritts und der Vorteile der Massenproduktion erlaubt. Die Unternehmer befinden sich noch links vom Schnittpunkt der Grenzkostenkurve und der Grenzerlöskurve.

Anders ist es jedoch in den Fällen, in denen sich die Unternehmen in der Zone relativer Indifferenz in der Nähe des Schnittpunkts von Grenzkosten- und Grenzerlöskurve befinden und wo die längerfristigen Nachfrageerwartungen weitere Preissenkungen trotz Produktivitätssteigerung nicht opportun erscheinen lassen. Die Unternehmungen halten sich einen höheren Gewinnspielraum in Erwartung der nächsten Lohnrunde.[1] Sie laden die Gewerkschaften

---

[1] Das Jahres-Gutachten 1965/66 des Sachverständigenrats hat namentlich für Grundstoff-, Produktionsgüter- und Investitionsgüterindustrien zwischen 1958 und 1963 in der BRD mangelnde Preissenkungen trotz gestiegener Produktivität ermittelt. In denselben Wirtschaftsbereichen haben auch nur ganz wenige Zweige ihre (relativen) Faktoreinkommen (Gewinne und Arbeitseinkommen) durch Preiserhöhungen wesentlich gesteigert. (a.a.O. Nr. 240 a)

auf diese Weise zu weiteren Lohnforderungen ein und schaffen sich die nötigen Reserven, um gesamtwirtschaftlich überhöhte Lohnforderungen auch erfüllen zu können. Hier liegt der entscheidende Beitrag der administered prices zur Anbieterinflation, selbst wenn die Gewinnspannen im Endeffekt absolut nicht steigen.

(4) Da die ökonomischen Anpassungsvorgänge sich nicht wie im klassischen Modell ohne Zeitverlust vollziehen, können die administered prices zwischen Produktivitätssteigerung und Lohnerhöhung vorübergehend höhere Gewinnspannen decken, ohne daß Außenseiter davon angelockt werden. Diese Zeitspanne ist umso länger, je schwerer der Marktzugang für Außenseiter wegen bestehender Patente, einer hohen Minimalinvestitionsschwelle für eine rationelle Produktion oder wegen der Notwendigkeit eines großen Vertriebs- und Kundendienstnetzes ist. Neben technischen Barrieren kann der finanzielle Vorsprung der etablierten Anbieter Außenseiter vom Markteintritt abschrekken, namentlich auf Märkten mit nur mäßigen Expansionsaussichten.

(5) Anders als klassische Wettbewerbspreise verhalten sich administered prices auch in den Fällen, in denen die Nachfrage nach einem Gut abnimmt - sei es bei Konsumgütern aus Gründen des Geschmackswandels oder schärferer Konkurrenz, sei es bei Investitionsgütern oder Halbprodukten wegen einer konjunkturellen Abschwächung. Die

Unternehmungen, die in dem durch den Cournotschen Punkt angegebenen Umfang - aber zu einem niedrigeren Preis - produziert haben, können ihren Preis ohne Produktionseinschränkung halten. Es sinken lediglich ihre Auftragsbestände und Lieferfristen. Diejenigen Unternehmungen, die beim Cournotschen Punkt oder rechts davon zu dem jeweils erzielbaren Höchstpreis produziert haben, sehen sich höheren Lagerbeständen gegenüber, was sie dazu veranlaßt, zunächst ihre Produktion zu drosseln. Ob, wann und wie weit sie ihren Preis senken, hängt von zahlreichen Umständen ab. Wenn der Nachfragerückgang auf verschärfter Konkurrenz beruht, sind in der Regel verstärkte Werbeanstrengungen zu erwarten, die die Nachfragekurve wieder nach rechts verschieben sollen, damit eine Preissenkung vermieden wird. Die Gewinnspannen schrumpfen im Maße der höheren Grenzkosten bei geringerer Kapazitätsauslastung, größerer Lagerhaltung und des höheren Werbeaufwands. Dies ist offenbar kein Zeichen für die Flexibilität der administered prices, wie sie von Neal und Ruggles angenommen wird.

Häufig verhindert eine geringe Preiselastizität der Nachfrage im Falle einer Nachfrageabschwächung Preissenkungen, solange nicht mit einem anhaltenden Preisverfall gerechnet wird. Die Unternehmer pflegen in einem solchen Fall zeitweilig eine geringere Kapazitätsauslastung vorzuziehen und - möglichst gemeinsam mit den Gewerkschaften - ihre

politische Macht bei Regierung und Parlament einzusetzen, um eine Nachfrageexpansion, Subventionen oder Abschirmungen gegen die Auslandskonkurrenz zu erwirken.

(6) Je mehr Märkte durch Spezialisierung entstehen, je weniger Wettbewerber - noch dazu mit differenzierten Produkten - sich in die Einzelmärkte teilen und je unelastischer das Angebot wegen technisch bedingter hoher Investitionserfordernisse kurzfristig ist, desto unelastischer ist die kurzfristige Nachfragekurve mit der der einzelne Anbieter zu rechnen hat und desto weniger wird er geneigt sein, das labile Gleichgewicht auf dem Oligopolmarkt durch Preissenkungen zu gefährden.

Da administered prices weniger auf Nachfrageschwankungen als auf Kostenschwankungen reagieren und Kostensenkungen zögernder als Kostensteigerungen reflektieren, tragen sie ceteris paribus umso mehr zur Anbieterinflation bei, je größer der Anteil der Produkte, die zu administered prices abgesetzt werden, am Gesamtumsatz der Volkswirtschaft ist. Obwohl grundsätzlich nicht auszuschließen ist, daß administered prices auch eine Erhöhung der Gewinnzuschläge bewirken können, erscheint nach bisherigen Beobachtungen ihre Bedeutung vor allem in der Begünstigung der Arbeitskosteninflation zu liegen.

Es ergibt sich die Schlußfolgerung, daß der Preiserhöhungsspielraum für administered prices umso größer ist:

- je größer die Einkommenselastizität der Nachfrage nach dem Produkt ist
- je geringer die Preiselastizität der Nachfrage nach dem Produkt ist (Diese ist umso geringer je lebensnotwendiger ein Produkt ist, je größer die Kundenpräferenz für das Produkt oder für den Produzenten ist und je verbreiteter das allgemeine Inflationsklima ist.)
- je geringer die Angebotselastizität von Wettbewerbern bzw. Substitutionswettbewerbern ist (Diese ist umso geringer, je besser die Abstimmung mit den Wettbewerbern funktioniert, je schwächer der Wettbewerbsdruck des Auslands ist, je schwerer der Marktzugang für Außenseiter ist und je weniger Wettbewerber das Produkt technisch ersetzen können.)
- je weniger das Produkt im Blickfeld der Öffentlichkeit steht

Bevor wir die wichtigsten Wechselwirkungen zwischen administered prices und gewerkschaftlicher Lohnpolitik in einer Typologie der Anbieterinflation systematisch erfassen, bedarf es noch einer Präzisierung des dritten von Lerner genannten Hauptfaktors der Anbieterinflation - des politischen Klimas, das eine Erhöhung des Anteils der Arbeitnehmer am Sozialprodukt begünstigt. Wir wollen diesen Faktor als das Postulat gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung bezeichnen.

3. Das Postulat gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung

Das Streben nach einer Erhöhung des Anteils der Unselbständigen am Volkseinkommen und Volksvermögen bestimmt die Politik der Gewerkschaften in zahlreichen Industrieländern. Es ist neben dem Ausgleich gestiegener Lebenshaltungskosten das wichtigste Motiv gewerkschaftlicher Lohnforderungen, obwohl die Erfahrung wie die theoretische Erkenntnis lehrt, daß dieses Ziel mit dem Mittel der Lohnpolitik nicht zu erreichen ist.

Föhl hat nachgewiesen, daß die Lohnpolitik - sofern die Vollbeschäftigung erhalten wird - verteilungsunwirksam ist, ganz gleich, ob sich die Nominallohnerhöhung prozentual im Rahmen des Produktivitätsanstiegs hält oder nicht. Ihr Verhältnis zum Produktivitätsanstieg hat nur eine Bedeutung für die Veränderung des Preisniveaus.[1] Durch eine generelle Erhöhung der Nominallöhne, die über das reale Wachstum des Angebots an Gütern und Dienstleistungen hinausgeht, steigen sowohl die Kosten der Unternehmungen als auch die Verbrauchsausgaben der Unselbständigen, da nach bisheriger Erfahrung die Sparquote bei wachsendem Einkommen der Unselbständigen keine sprunghafte Erhöhung erfährt. Dadurch entsteht zugleich im Konsumgütersektor von der Nachfrageseite her der nötige Spielraum zur Erhöhung der

---

[1] Carl Föhl: "Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflußbarkeit ihrer Verteilung." Gutachten erstellt im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums. J.C.B. Mohr, Tübingen 1964, S. 77

Preise. Die verstärkte Nachfrage nach Konsumgütern regt ihrerseits die Investitionstätigkeit und damit die Nachfrage nach Investitionsgütern an. Diese Nachfragesteigerung bewirkt dort zusammen mit den gleichfalls gestiegenen Lohnkosten ebenfalls Preiserhöhungen. Mit steigenden Wiederbeschaffungspreisen der Investitionsgüter erhöhen sich Kapitalbedarf, Finanzierungskosten und Abschreibungen. Ceteris paribus steigen somit nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die Kapitalkosten der Unternehmungen, und, da die inländischen Hersteller und Lieferanten von Vorprodukten und Rohstoffen in gleicher Weise von den Kostensteigerungen betroffen werden, auch die Materialkosten. Einzig die Preise für importierte Materialien bleiben durch die Lohnerhöhungen zunächst unberührt. Sie erhöhen sich auf längere Sicht jedoch ebenfalls, wenn der Inflationsprozess ein so grosses Zahlungsbilanzdefizit bewirkt hat, daß eine Abwertung der Inlandswährung notwendig wird. Wenn man von diesen und anderen möglichen zeitlichen Verschiebungen zunächst absieht, steigen die Kosten, die Preise und damit auch die Gewinne in der Gesamtwirtschaft verhältnisgleich. Das erklärte Verteilungsziel der Gewerkschaften wird nicht erreicht. Stattdessen wird ein Inflationsprozess ausgelöst, der solange anhält und sich möglicherweise sogar beschleunigt bis die Gewerkschaften unter dem Zwang der Marktkräfte oder aus Einsicht darauf verzichten, Verteilungspolitik mit dem untauglichen Mittel der Nominallohnpolitik zu betreiben, bzw. bis die Expansion des Angebots von Gütern und Dienst-

leistungen das bei Abschluß der Tarifverträge erwartete Maß übertrifft.

Wenn nicht alle Lohnerhöhungen gleichzeitig erfolgen, erzielen die aggressivsten Gewerkschaften vorübergehende Vorteile, allerdings nicht auf Kosten der Unternehmer, sondern auf Kosten der Arbeitskräfte in anderen Wirtschaftsbereichen, sowie der Rentner und anderer Bezieher von festen Einkommen. Dieser Vorsprung besteht jedoch nur solange, bis die anderen Gewerkschaften ihrerseits entsprechende Lohnerhöhungen durchsetzen, gefolgt von Beamten, Rentnern etc. etc. Je eher dies der Fall ist, und je rascher die Schrittmachergewerkschaften zur nächsten Lohnrunde antreten, desto schneller dreht sich die Inflationsspirale.

Die ständige gegenseitige Überwälzung von Lohn- und Preiserhöhungen würde eine explosionsartige Steigerung des Preisniveaus bewirken, wenn nicht verschiedene institutionell bedingte Verzögerungen zwischen den einzelnen Überwälzungsvorgängen eintreten würden: Die Gepflogenheit, Tarifverträge jeweils für einen mehr oder weniger langen Zeitraum abzuschließen, verhindert, soweit keine automatischen Gleitklauseln vereinbart werden, daß jede Erhöhung des Preisniveaus sofort eine entsprechende oder gar überproportionale Steigerung der Nominallöhne nach sich zieht. Die Tatsache, daß nicht alle Löhne und Gehälter gleichzeitig angehoben werden, erschwert auf der anderen Seite die sofortige Überwälzung von Kostensteigerungen auf die Preise, da der Einkommenszuwachs in der Regel nicht in den-

selben Wirtschaftszweigen verausgabt wird, in dem er entsteht. Von großer Bedeutung für das Tempo des Anbieterinflationsprozesses ist schließlich, wie bereitwillig die Nachfrager - auf den Arbeitsmärkten wie auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen - die Forderungen der Anbieter nach höheren Vergütungen akzeptieren. Je länger die Arbeitgeber Lohnverhandlungen und die Inkraftsetzung von Lohnerhöhungen hinausschieben, und je hartnäckiger sich beispielsweise der Handel gegen Preiserhöhungen der Industrie zur Wehr setzt, desto mehr kann die Lohn-Preis-Spirale abgebremst werden.

Die Erkenntnis, daß mit lohnpolitischen Mitteln die erhofften Verteilungseffekte nicht zu erzielen sind, bedeutet nicht, daß die Forderung nach einer gleichmäßigeren Verteilung von Einkommen und Vermögen unerfüllbar ist. Es bedarf zu ihrer Realisierung jedoch geeigneterer Maßnahmen, auf die bei der Beurteilung der Möglichkeiten zur Bekämpfung der Anbieterinflation eingegangen werden muß.

A III. Typologie der Anbieterinflation

Die Wechselwirkungen zwischen gewerkschaftlicher Lohnpolitik und der Preispolitik im Bereich der administered prices werden von Investitionszyklen und damit verbundenen Beschäftigungsschwankungen ebenso wie von der offiziellen Konjunkturpolitik mit beeinflußt.

Im konjunkturellen Aufschwung aus einer Phase der Unterbeschäftigung steigt mit besserer Kapazitätsauslastung die Produktivität und damit der Spielraum für kostenneutrale Lohnerhöhungen. Das Herüberragen von Tarifverträgen, die im Konjunkturtief abgeschlossen wurden, wirkt im Konjunkturaufschwung retardierend auf den Lohnanstieg. Solange die Kosten nicht steigen, reagieren auch die administered prices zögernd auf die gestiegene Nachfrage. Mit zunehmender Vollbeschäftigung passen sich Tariflöhne und administered prices der Hochkonjunktur an. Wenn der Ausgabenzuwachs nicht rechtzeitig unter Kontrolle gebracht wird, entsteht eine Nachfrageinflation mit aufeinanderfolgenden Lohn- und Preissteigerungswellen, deren Frequenz und Amplituden solange wachsen, bis die währungspolitischen Instanzen der weiteren monetären Expansion Schranken setzen.

Erst in dieser Phase beginnen die geschilderten Anbieterinflationsfaktoren als autonome Kräfte zu wirken. Die unter den Bedingungen der Hochkonjunktur - in Vorwegnahme eines weiteren Anstiegs der monetären Nachfrage und des Preisniveaus - vereinbarten Tariflohnerhöhungen wirken ebenso wie zahlreiche, administered prices zugrundeliegende Gewinnaufschläge in der Phase konjunktureller Abschwächung fort. Administered prices sinken

nicht oder zumindest nicht so rasch wie bei vollkommenem Wettbewerb. Stattdessen wird die Produktion - bzw. der Produktionsanstieg - gedrosselt, und es werden Arbeitskräfte freigesetzt.

Je eher Regierung und Notenbank mit Expansionsmaßnahmen einem Sinken des Beschäftigungsgrades entgegenwirken und je sicherer Gewerkschaften und Unternehmer sind, daß dies geschehen wird, desto weniger administered prices werden gesenkt und desto weniger Zurückhaltung werden sich die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen auferlegen. Die Anbieterinflation geht mit Erreichen der Vollbeschäftigung wieder in eine Nachfrageinflation über.

Widerstehen die konjunkturpolitischen Instanzen jedoch dem politischen Druck der Expansionsbefürworter, so können günstigenfalls nach einer kurzen Krisenstimmung die Lohnerhöhungen auf ein mit der Stabilität des Geldwertes zu vereinbarendes Maß herabsinken, der Beschäftigungsgrad kann wieder steigen und die administered prices können sich den neuen Bedingungen so anpassen, daß sich Preissteigerungen und Preissenkungen in der Gesamtwirtschaft die Waage halten. In diesem Falle reduziert sich die Bedeutung der Anbieterinflation auf den time-lag zwischen dem Einsatz der Restriktionspolitik und der Anpassung von Löhnen, Preisen und Beschäftigung.

Tritt jedoch diese Anpassung nicht ein, sondern verharrt die Wirtschaft auf niedrigem Beschäfti-

gungsgrad bei gleichzeitig weiter steigendem Preisniveau, so kann dies die Folge verschiedener Konstellationen einer Anbieterinflation sein. Die große Zahl theoretisch denkbarer Konstellationen wollen wir mit Machlup[1] auf sechs Grundtypen zurückführen: auf jeweils drei Typen einer Arbeitskostensteigerung und drei Typen einer Gewinnzuschlagssteigerung. Bei gegebener Marktmacht ist das wichtigste Unterscheidungsmerkmal das Motiv der Lohn- oder Gewinnsteigerung. Es ergibt sich folgende Typologie:

1. Aggressive Arbeitskostensteigerung,
2. Defensive Arbeitskostensteigerung,
3. Responsive Arbeitskostensteigerung,
4. Aggressive Erhöhung der Gewinnzuschläge,
5. Defensive Erhöhung der Gewinnzuschläge,
6. Responsive Erhöhung der Gewinnzuschläge.

Durch Art und Ausmaß des Zusammentreffens der einzelnen mikroökonomischen Grundtypen ergibt sich die jeweilige Anbieterinflationsform.

1. Aggressive Arbeitskostensteigerung

Eine aggressive Arbeitskostensteigerung liegt in all den Fällen vor, in denen die Gewerkschaften einen höheren Anteil am Unternehmensergebnis für die von ihnen organisierten Arbeitnehmer beanspruchen. Die häufigsten Argumente, die dabei ins Feld geführt werden, sind

---

[1] vgl. Fritz Machlup: "Another View of Cost-Push and Demand-Pull Inflation" in "The Review of Economics and Statistics", 42. Jahrgang 1960 Nr. 2 S. 125 ff.

- ein - nach gewerkschaftlicher Auffassung - zu kräftig gestiegener bzw. zu hoher Gewinn in der betreffenden Unternehmung oder Branche
- Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen und neue bzw. höhere Sozialleistungen in anderen Fach- und Berufsgruppen, Unternehmungen und Branchen, womit entweder die Notwendigkeit des Schritthaltens oder der Wiederherstellung des traditionellen Lohnabstandes begründet wird
- der Abstand zwischen den Ortsklassen, mit dem entweder die Forderung nach Anhebung der niederen Ortsklassen oder nach erneuter Abhebung der hohen Klassen von den niederen begründet wird.

Die aggressiv motivierten Gewerkschaftsforderungen können sich auf Erhöhung der Nominallöhne, Verkürzung der Arbeitszeit, Einführung, Erhöhung oder Erweiterung des Anwendungsbereichs sozialer Leistungen, wie Krankengeld, Urlaubsgeld, Altersversorgung, Wohnungsgeld und andere Vergünstigungen beziehen, die eine Erhöhung des Lebensstandards der Arbeitnehmer bewirken.

2. Defensive Arbeitskostensteigerung

Eine defensive Arbeitskostensteigerung ist das Ergebnis von Lohnerhöhungen, die die Gewerkschaften zum Ausgleich gestiegener oder steigender Lebenshaltungskosten durchsetzen. Sie kann sich auch aus Arbeits-

zeitverkürzungen ergeben, die die Gewerkschaften zur Abwendung von Arbeitslosigkeit bei arbeitssparendem technischen Fortschritt (z. B. Automation) erzwingen.

Die Steigerung der Lebenshaltungskosten kann beruhen auf

- einer inländischen Nachfrageinflation (Der private und öffentliche Verbrauch steigen rascher als das Konsumgüterangebot)
- einer importierten Nachfrageinflation (Überschüsse in der Bilanz der laufenden Posten und des langfristigen Kapitalverkehrs erhöhen die Liquidität des Bankenapparates und erleichtern die Kreditexpansion und die Zunahme der monetären Nachfrage über die Wachstumsmöglichkeiten des Angebots hinaus. Der Inflationsimpuls kann aber auch unmittelbar von einer starken Exportkonjunktur ausgehen, wenn bei voll ausgelasteten Kapazitäten steigende Exportpreise eine Erhöhung inländischer Preise in Schlüsselbereichen zur Folge haben).
- einer inländischen Anbieterinflation (Kosten- und Preiserhöhungen für Güter - besonders der Groß- und Einzelhandelsstufe - und Dienstleistungen - z. B. Reparaturen -, denen einiges Gewicht im Rahmen der Lebenshaltung zukommt; Erhöhung der Nahrungsmittelpreise wegen schlechter Ernten im Inland - Kosteninflation sui generis.)

- einer importierten Anbieterinflation[1] (Preissteigerungen bei eingeführten Nahrungsmitteln und Verbrauchsgütern, die auf schlechten Ernten, gestiegenen Verarbeitungskosten im Ausland oder auf einer Verteuerung der Einfuhr durch höhere Frachtraten, Zölle, indirekte Steuern oder Abwertung der Landeswährung beruhen)
- einer Erhöhung der staatlich gebundenen Preise oder einer Aufhebung staatlicher Preisbindungen mit der Folge von Preiserhöhungen für Güter und Dienste, die in den Lebenshaltungsindex eingehen (z.B. landwirtschaftliche Erzeugerpreise, Wohnungsmieten usw.)
- einer Erhöhung der Preise für öffentliche Dienste (Transport, Verkehr, Gas, Strom, Wasser, Postwesen), die zu den Lebenshaltungskosten zählen

In allen diesen Fällen werden die Gewerkschaften in der Regel einen Ausgleich der gestiegenen Lebenshaltungskosten in Form entsprechender Nominallohnerhöhungen fordern. Ob alle Forderungen,

---

[1] Eine importierte Kosteninflation kann nur in relativ kleinen Ländern mit sehr hohem Außenhandelsanteil am Sozialprodukt eintreten, in denen ein erheblicher Teil des täglichen Bedarfs der Verbraucher mit importierten Gütern gedeckt wird.

die darüber hinausgehen, als aggressiv verstanden werden müssen, hängt von dem Standort des Betrachters ab. Da Tarifverträge in der Regel mindestens einjährige Laufzeiten haben, läßt sich in Perioden, in denen eine weitere Steigerung der Lebenshaltungskosten unvermeidlich erscheint, die tarifliche Berücksichtigung einer entsprechenden Steigerungsrate für die Laufzeit der Tarifverträge mit defensiven Motiven erklären. Da eine derartige "vorab einkalkulierte Inflationsrate" ihrerseits wiederum eine neue Drehung der Lohn-Preis-Spirale einleiten kann, mag sie auch als Element einer aggressiven Arbeitskostensteigerung angesehen werden. Beide Standpunkte sind bei der Diskussion des Jahresgutachtens 1965/66 des Sachverständigenrats[1] deutlich geworden, der eine degressive Preissteigerungsrate in seine Richtlinien zur Lohnpolitik aufgenommen hatte.

Während eine Nominallohnerhöhung zum Ausgleich vorausgegangener oder erwarteter Steigerungen der Lebenshaltungskosten kosten- und preissteigernd wirken kann, haben gewerkschaftliche Maßnahmen zur Abwendung von Arbeitslosigkeit im Gefolge arbeitssparenden technischen Fortschritts in der Regel zusätzlich ungünstige Auswirkungen auf Produktivität oder Wirtschaftswachstum. Die defensive Arbeitskostensteigerung ergibt sich hier vor allem durch

---

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Jahresgutachten 1965/66" a.a.O.

- kräftige Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich
- Verpflichtungen der Unternehmer zur Weiterbeschäftigung von Arbeitskräften, die durch die technische Entwicklung überflüssig geworden sind und praktisch nur noch eine Präsenzpflicht erfüllen. (In der angelsächsischen Literatur veranschaulicht man diese Gewerkschaftspolitik mit Begriffen wie "feather bedding" oder "stand-by orchestras".)
- Verhinderung technischen Fortschritts (Verweigerung der Aufstellung von und Arbeit an arbeitssparenden Maschinen und Automaten)
- Verhinderung der Schließung unretentabler Produktionsanlagen (z.B. Steinkohlenzechen im Ruhrgebiet)
- Erzwingung hoher Abfindungen im Falle von Entlassungen

Alle diese Maßnahmen erhöhen nicht nur die Arbeitskosten, sondern verhindern - mit Ausnahme der letztgenannten - gleichzeitig eine optimale Faktorallokation. Indem sie Arbeitskräfte an Arbeitsplätze binden, wo ihr Grenzprodukt minimal ist, hemmen sie die Expansion in den Bereichen, in denen ein Arbeitskräfteengpaß besteht.

3. Responsive Arbeitskostensteigerung

Im Gegensatz zum aggressiven und defensiven Typ geht die responsive Arbeitskostensteigerung nicht

von den Gewerkschaften sondern von den Arbeitgebern des betreffenden Wirtschaftsbereiches aus. Die Arbeitskosten respondieren hier lediglich auf eine Nachfragesteigerung oder auf einen Rückgang des Arbeitsangebots. Eine responsive Arbeitskostensteigerung kann in einzelnen Teilbereichen der Wirtschaft als Folge einer Veränderung der Nachfrage oder der Angebotsstruktur auch dann auftreten, wenn in der Volkswirtschaft als Ganzes keine Übernachfrage herrscht. Ein derartiges partielles Überwiegen der Nachfrage über das Angebot bei bestimmten Arbeitsleistungen ist konjunkturdynamisch begründet und ist daher für sich genommen kein Typus der Anbieterinflation. Da diese konjunkturdynamische Arbeitskostensteigerung in der Praxis häufig in Wechselwirkung zu aggressiven und defensiven Arbeitskostensteigerungen steht, soll sie dennoch zum besseren Verständnis der Zusammenhänge in unsere Analyse einbezogen werden.

Eine responsive Arbeitskostensteigerung können wir in denjenigen Wirtschaftsbereichen erwarten, in denen die nachfragebedingten Expansionschancen grösser sind als die mit gegebenem Arbeitskräftebestand realisierbare Angebotserweiterung. Die Expansionschancen können nur bei Heranziehung weiterer Arbeitskräfte genutzt werden. Dazu bedarf es - wenn der natürliche Zustrom nicht ausreicht - attraktiverer Arbeitsbedingungen, d.h. höherer Nominallöhne, besserer Sozialleistungen, besser ausgestatteter Arbeitsplätze, kürzerer Wochenarbeitszeit oder längeren Urlaubs als in anderen Wirtschaftsbereichen,

von denen Arbeitskräfte abgezogen resp. abgelenkt werden sollen. Erkennbar sind responsive Arbeitskostensteigerungen am deutlichsten, wenn die Effektivlöhne i.w.S. in einem Unternehmen, Betrieb oder einer Branche rascher steigen als die Tariflöhne. Häufig geschieht dies durch eine Erhöhung, Verbesserung oder Neueinführung solcher freiwilliger Sozialleistungen, die nicht in monetärer, sondern in naturaler Form gewährt werden: z.B. Dienstwohnungen, Werkskantinen, Urlaubs-, Erholungs- und Altersheime, Sportplätze, kulturelle Veranstaltungen für die Belegschaft, betriebliche Unfall- und Krankenhilfe, Werksbüchereien, Preisnachlässe bei Erwerb von Unternehmens- oder Konzernprodukten durch Belegschaftsangehörige usw. Derartige Vergünstigungen wirken auf Arbeitskräfte attraktiv, erschweren den Entschluß zur Abwanderung in andere Unternehmungen mit bescheideneren sozialen Einrichtungen und bieten für die Unternehmungen häufig eine willkommene Möglichkeit, Steuern einzusparen. Eine responsive Arbeitskostensteigerung in Bereichen mit hohem Nachfragezuwachs kann aggressive und defensive Reaktionen bei Gewerkschaften in anderen Bereichen hervorrufen, die umso mehr Erfolg haben, je mehr die Unternehmer für den Fall eines Zurückbleibens hinter der Lohnentwicklung in anderen Bereichen Unzufriedenheit unter ihren Arbeitnehmern und daraus resultierende Produktivitätseinbußen fürchten. Ein mehr als ausreichender Arbeitskräftebestand ist bis zu einem gewissen Grad kein notwendiger Hin-

derungsgrund für imitierende Lohnerhöhungen, zumal wenn diese von Arbeitszeitverkürzungen und anderen Vorkehrungen gegen Entlassungen begleitet werden.

4. Aggressive Erhöhung der Gewinnzuschläge

Eine aggressive Erhöhung der Gewinnzuschläge liegt vor, wenn im Bereich der administered prices die Gewinnzuschläge über das bisherige Ausmaß steigen, ohne daß dies durch einen echten Engpaß beim Angebot gerechtfertigt ist. Die dynamische Funktion der Gewinne (im engeren Sinne, ohne Eigenkapitalzins, Risikoprämie und Unternehmerlohn) besteht darin, sich selbst abzuschaffen, indem sie zur Angebotsausweitung anreizen bis der Grenzanbieter keine Knappheitsgewinne mehr erzielt. Bei einer aggressiven Erhöhung der Gewinnzuschläge handelt es sich jedoch nicht um echte Knappheitsgewinne, sondern um Monopolgewinne, die durch unvollkommenen Wettbewerb zustandekommen und keine selbstaufhebende Dynamik besitzen. Die Gewinnzuschläge werden durch Beschränkung des Angebots innerhalb des Means' schen Spielraums relativer Indifferenz erhöht

- kurzfristig: durch mangelnde Kapazitätsauslastung

- langfristig: durch zögernden Kapazitätsausbau[1]

Die Gewinnzuschlagssteigerung kann im Wege einer Erhöhung der administered prices über das Ausmaß vorausgegangener Kostensteigerung erfolgen. Häufiger ist das Unterlassen oder Zurückbleiben von Preisermäßigungen nach erzielten Produktivitätsfortschritten, Materialeinsparungen und anderen Kostensenkungen.

Die Gewinnzuschlagssteigerung wird ermöglicht:

a) kurzfristig:

- durch geringe Preiselastizität der Nachfrage nach den entsprechenden Produkten
- durch analoges Verhalten der übrigen Wettbewerber

b) längerfristig:

- durch hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach den entsprechenden Produkten
- durch steigenden Aufwand für technische Forschung, der Außenseitern den Marktzugang erschwert

---

[1] Hierfür mag häufig die Limitationalität der Produktionsfaktoren verantwortlich sein, die keine lineare, sondern nur eine stufenweise Angebotsausweitung zuläßt. Kapazitätserweiterungen werden solange zurückgestellt, bis der Nachfrageüberhang eine hinreichende Auslastung der neuen Anlage erwarten läßt. Solange die Unternehmer für den Fall einer Kapazitätsausweitung nicht damit rechnen, daß die Grenzkosten unter dem Grenzerlös liegen werden, unterbleibt die Kapazitätsausweitung.

- durch Zunahme des Monopolgrades im Zuge der Marktspaltung und Marktvervielfachung

Kurzfristig ist das häufigste Motiv

- bei unausgenutzten Kapazitäten: die Sicherung einer angemessenen Verzinsung für das investierte Kapital
- bei vollbeschäftigten Kapazitäten: die Haltung eines Spielraums für erwartete Lohnerhöhungen (Es wird mit höheren kalkulatorischen als tatsächlichen Grenzkosten gerechnet.)

Längerfristig ist das häufigste Motiv die Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote, um mit geringerem Finanzierungsrisiko arbeiten zu können.

5. Defensive Erhöhung der Gewinnzuschläge

Zur Unterscheidung vom aggressiven Typ wollen wir unter einer defensiven Steigerung der Gewinnzuschläge die Wiederherstellung der branchen- oder unternehmensüblichen Gewinnmargen nach einer vorausgegangenen Kostenerhöhung durch entsprechende Anhebung der administered prices verstehen.

Als auslösende Faktoren kommen vor allem in Frage:

(1) eine Steigerung der Lohnkosten

(2) eine Steigerung der Materialkosten

(3) eine Steigerung der Gemeinkosten

- durch Zunahme der Gemeinkosten pro Stück bei mangelnder Kapazitätsauslastung

- durch technisch-organisatorisch bedingte Zunahme der Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkosten an den Gesamtkosten

(4) eine Steigerung der Kosten für private und öffentliche Dienste (Energie, Transport, Verkehr, Postwesen usw.)

(5) eine höhere Belastung mit Steuern und Abgaben, soweit diese abwälzbar sind (vor allem Umsatz-, Mehrwert- und Verbrauchssteuern)

Ebenso wie die aggressive wird die defensive Steigerung der Gewinnzuschläge ermöglicht

- durch eine geringe Preiselastizität der Nachfrage nach den entsprechenden Produkten

- durch analoges Verhalten der Wettbewerber

Je breiter der Kostendruck in der Gesamtwirtschaft ist, desto eher ist mit analogem Verhalten der Wettbewerber zu rechnen. Wenn der Kostendruck von den Lohnkosten ausgeht, erweitert der Nachfrageeffekt zudem den Spielraum für Preiserhöhungen - namentlich im Konsumgütersektor.

6. Responsive Erhöhung der Gewinnzuschläge

Eine responsive Erhöhung der Gewinnzuschläge ist ebenso wie eine responsive Arbeitskostensteigerung nachfragebedingt und ist daher ebensowenig wie diese ein Anbieterinflationstyp. Sie bildet aber häufig ein Bindeglied zwischen verschiedenen Anbieterin -

flationstypen und wird daher zur Veranschaulichung der Zusammenhänge in unsere Betrachtung einbezogen. Sie verkörpert den klassischen Fall vorübergehender Knappheitsgewinne, die auf vollkommenen wie unvollkommenen Märkten entstehen und wieder verschwinden können. Sie wird ermöglicht durch eine raschere Zunahme der Nachfrage als des Angebots auf einzelnen Märkten, wobei die Grenzerlöse bzw. die Preise rascher steigen als die Grenzkosten.

Wenn kein allgemeiner monetärer Nachfrageüberhang in der Gesamtwirtschaft besteht - wie in unserem Anbieterinflationsmodell unterstellt - so kann eine responsive Steigerung der Gewinnzuschläge in einzelnen Bereichen der Wirtschaft nur Ausdruck einer Veränderung der Nachfragestruktur sein. In anderen Bereichen muß die Nachfrage relativ langsamer zunehmen als das Angebot. Soweit dies Bereiche mit hohem Preisreaktionskoeffizienten sind, sind Veränderungen in der Nachfragestruktur für das Anbieterinflationsproblem irrelevant.

Verhindert jedoch eine aggressive oder defensive Steigerung der Gewinnzuschläge - eventuell unterstützt von aggressiven oder defensiven Arbeitskostensteigerungen - in den nachfrageschwachen Bereichen eine entsprechende Anpassung der Preise, so kann eine responsive Erhöhung der Gewinnzuschläge ebenso wie eine responsive Arbeitskostensteigerung ein wichtiges Glied in der Wirkungskette der Anbieterinflation sein.

7. Wirkungsketten der Anbieterinflation

Eine Darstellung aller denkbaren Konstellationen dieser sechs Grundtypen einer Inflation ist nicht möglich. Wir müssen uns darauf beschränken, einige Wirkungsketten zu konstruieren, an denen das Zusammenwirken der geschilderten Elemente zu einer Anbieterinflation deutlich wird. Wir wollen drei verschiedene Ausgangspunkte für eine Lohn-Preis-Spirale bei fehlender Überbeschäftigung wählen und daran jeweils eine Wirkungskette knüpfen, die auf den geschilderten Annahmen über Marktmacht, lohnpolitische Motive der Gewerkschaften und preispolitische Motive der Unternehmer beruht.

a. Defensive Arbeitskosteninflation - defensive Gewinnzuschlagsinflation

Ausgangspunkt sei eine Steigerung der Lebenshaltungskosten aus einem der in Abschnitt A.III.2 genannten Gründe. Die Gewerkschaften fordern und erhalten eine Kompensation ihrer Reallohneinbußen (defensive Arbeitskostensteigerung) zusätzlich zu einer Lohnerhöhung, die etwa[1] dem durchschnittlichen realen Produktivitätsfortschritt entspricht - wobei Abweichungen nach oben in Bereichen mit Arbeitskräfteknappheit und nach unten in Bereichen mit Arbeitskräfteüberschuß vorkommen. Die defensive Arbeitskostensteigerung hat in den Bereichen mit administered prices defensive Gewinnzuschlags-

[1] Das preisniveauneutrale Maß der Lohnerhöhungen wird im Abschnitt B noch genauer präzisiert.

steigerungen und entsprechende Preiserhöhungen zur Folge.

Die Währungsbehörden verhindern zwar mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik, daß die Preiserhöhung bei voller Kapazitätsauslastung zustandekommt. Sie verhindern zugleich, daß der Einkommensmultiplikator der Lohnerhöhungen und der Akzelerator Preiserhöhungen im Bereich mit marktbestimmten Preisen nach sich ziehen. Eine volle Kompensation der gestiegenen administered prices durch fallende marktbestimmte Preise tritt jedoch nicht ein

- weil mehr Güter mit administered prices als mit marktbestimmten Preisen angeboten werden
- weil in wichtigen Bereichen (z. B. Landwirtschaft) marktbestimmte Preise durch staatliche Intervention (Preisstützung) zu administered prices gemacht wurden.

Die defensiven Gewinnzuschlagssteigerungen können zu einer neuen defensiven Arbeitskostensteigerung Anlaß geben. Wenn aber weder bei Gewerkschaften noch Unternehmern aggressives Verhalten hinzutritt, wird sich die Lohn-Preis-Spirale ceteris paribus mit der Abnahme der Bereiche , von denen eine Steigerung der Lebenshaltungskosten ausgeht, abschwächen.

In der Wirklichkeit sind allerdings defensive

und aggressive Verhaltensweisen so eng miteinander verflochten, daß man auf diesen Ausgang nicht vertrauen kann. Da administered prices und Tariflöhne auf längere Sicht festgesetzt werden, werden bei Preis- und Lohnerhöhungen bereits künftige Inflationsmargen einkalkuliert. Außerdem kann es der Staat nach einigen Drehungen der Lohn-Preis-Spirale für zweckmäßig halten, öffentlich gestützte Preise (Agrarpreise) aus verteilungspolitischen Gründen (im Interesse der landwirtschaftlichen Erzeuger) dem allgemeinen Preissteigerungsprozess anzupassen, was der Anbieterinflation neue Impulse verleiht.

b. Aggressive Arbeitskosteninflation - aggressive Gewinnzuschlagsinflation

Ausgangspunkt sei eine höhere Produktivitätssteigerung im Bereich A als im Bereich B[1].

Die Gewerkschaften fordern und erreichen Lohnerhöhungen, die sich im Bereich A nach der dortigen Produktivitätssteigerung und im Bereich B nach der Lohnerhöhung im Bereich A richten.

Im Bereich B liegt eine aggressive oder responsive Arbeitskostensteigerung[2] vor, je nachdem.

---

[1] In diesem Modell wird gleiche Nachfrageausweitung in allen Bereichen unterstellt.

[2] Da sich die Lohnerhöhungen im Bereich A im Rahmen der Produktivitätssteigerung halten, steigen die Arbeitskosten nicht absolut, sondern nur relativ.

ob die Lohnerhöhungen im Bereich B durch Forderungen der Gewerkschaften oder durch Bereitwilligkeit der Unternehmungen zustandekommen.

Die aggressive Arbeitskostensteigerung wird dadurch begünstigt, daß die Unternehmer im Bereich A ihre erzielten Produktivitätssteigerungen nicht in Preissenkungen an die Konsumenten weitergeben (aggressive Gewinnzuschlagssteigerung). Sie lassen einen Teil ihrer neuerrichteten Anlagen, deren Inbetriebnahme die Produktivitätssteigerung ermöglichte, ungenutzt, um einen Preisfall zu vermeiden.

Die aggressiven Arbeitskostensteigerungen haben im Bereich B eine defensive oder, soweit sie über die Kostensteigerung hinausgeht, eine aggressive Steigerung der Gewinnzuschläge zur Folge, die wiederum defensive und aggressive Reaktionen der Gewerkschaften bewirkt. Je mehr Fiskus und Zentralbank die monetäre Expansion in Schranken halten, desto mehr beziehen die Gewerkschaften in ihre Forderungen Arbeitszeitverkürzungen und Garantien für die Erhaltung der Arbeitsplätze (wie in Abschnitt A III. 2. genannt) ein. Je mehr dadurch die weitere Produktivitätssteigerung behindert wird, desto stärker schlagen Lohnerhöhungen auf die Preise durch. Der Inflationsprozess hält solange an, bis die aggressiven Elemente in der Lohn- und Preispolitik der Unternehmer und Gewerk-

schaften verschwinden - sei es aus Einsicht, sei es durch den Verfall ihrer Marktmacht mit sinkendem Beschäftigungsgrad.

c. Responsive Gewinnzuschlagsinflation - responsive Arbeitskosteninflation - aggressive Arbeitskosteninflation - aggressive Gewinnzuschlagsinflation

Ausgangspunkt sei eine Veränderung in der Zusammensetzung der Güternachfrage, der sich die Struktur des Angebots nicht geschmeidig anzupassen vermag.[1] Die Preise und Löhne steigen in einigen Engpaßbereichen unter dem Zug der Nachfrage (responsive Gewinnzuschlagssteigerung und responsive Arbeitskostensteigerung). Es kommt jedoch nicht zu einem Abzug oder einer Ablenkung von Arbeitskräften aus anderen Bereichen, weil dem natürliche Mobilitätshemmnisse im Wege stehen und weil darüber hinaus die Gewerkschaften auch in diesen Bereichen beträchtliche Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen erzwingen (aggressive Arbeitskostensteigerung). Die Lohnerhöhungen verhindern dort Preissenkungen, die die Preiserhöhungen in den expandierenden Bereichen kompensieren könnten. Die Bereiche mit schwacher Nachfrageexpansion halten ihre Preise, schränken zunächst ihre Produktion ein und suchen durch verstärkte Verkaufsanstrengungen ihren Umsatz wieder zu steigern (aggressive Gewinnzuschlagssteigerung). Die Inflationsgefahr ist umso größer, je rascher sich die Nachfragestruktur ändert und je starrer die Angebotsstruktur ist.

[1] Bei diesem Modell wird im Unterschied zu Fall b) gleiche Produktivitätssteigerung in allen Bereichen unterstellt.

B. Das Referenzsystem

Bevor wir in die Erörterung der Therapie der Anbieterinflation eintreten, muß das Referenzsystem für die Beurteilung der Therapievorschläge festliegen. Dieses umfaßt:

- die Zielkonstellation
- die Voraussetzungen der Wirtschafts- und Sozialordnung
- die Optimalbedingungen zieladäquater Lohn- und Preisentwicklungen, auf die die Therapiekritik bezogen wird.

Das Referenzsystem ist raum - zeitbedingt. Es entspricht den gegenwärtigen ökonomischen und gesellschaftlichen Grundnormen einer Industriegesellschaft in einer freiheitlichen Demokratie westeuropäischer oder nordamerikanischer Prägung. Alle Therapiesätze, die außerhalb dieses Rahmens liegen, bleiben außer Betracht.

1. Die Zielkonstellation

Die wichtigsten ökonomischen und gesellschaftlichen Ziele der Gegenwart sind

- hoher Beschäftigungsgrad
- Stabilität des Preisniveaus
- Gleichgewicht der Zahlungsbilanz
- stetiges und kräftiges Wirtschaftswachstum
- möglichst gleichmäßige Einkommensverteilung

Alle diese Ziele sind Aspekte der Wohlstandssteigerung, die übergeordnetes Ziel der Wirtschaftspolitik ist. Über ihre Qualität gibt es keine Meinungsverschiedenheit, wohl aber über das relative Gewicht,

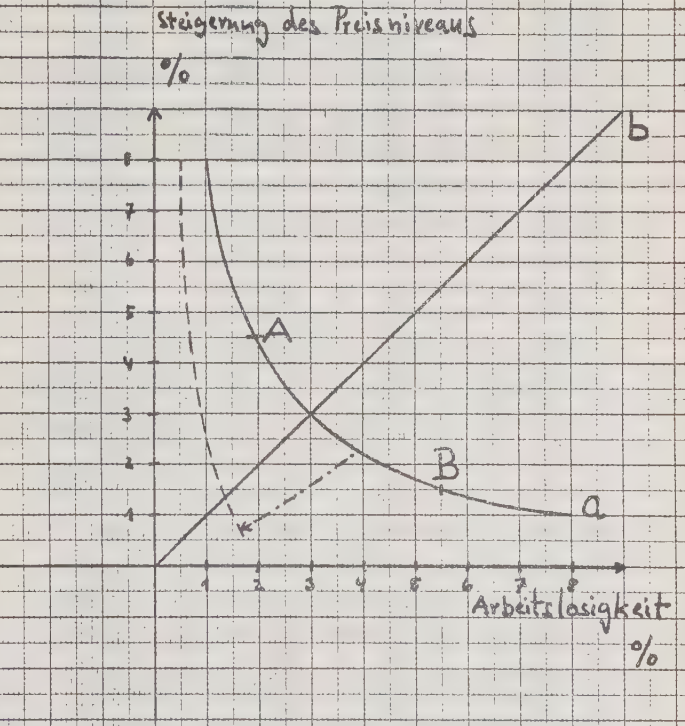
das jedem dieser Ziele an der gesamten Zielkonstellation zukommt. Die Rangordnung variiert mit dem subjektiven Interesse, der doktrinären Position, der politischen Überzeugung und der aktuellen Wirtschaftslage.

Das primäre Ziel, an dem sich unsere Untersuchung orientiert, ist die Stabilität des Preisniveaus. Preissteigerungen und Preissenkungen, die aus Veränderungen in der Kosten- und Nachfragestruktur folgen, sollen einander in der Gesamtwirtschaft ausgleichen.

Als prinzipiell gleichrangiges Ziel wollen wir die Vollbeschäftigung einstufen. Eine Abweichung von der Vollbeschäftigungsnorm wollen wir als ebenso nachteilig ansehen wie eine Abweichung von der Preisstabilitätsnorm. Graphisch ist dies in Schaubild II durch den Indifferenzstrahl b verdeutlicht. Die Anbieterinflation wird durch die Philippskurve a dargestellt. Das Preisniveau steigt mit abnehmender Arbeitslosigkeit. Je flacher die Kurve verläuft, desto stärker sind die Anbieterinflationsfaktoren.

Der Indifferenzstrahl b gibt den Kompromiß an, zu dem die Konjunkturpolitik im allgemeinen tendiert. Wenn das Preisstabilitätsziel allzu sehr zugunsten der Vollbeschäftigung vernachlässigt wurde, so daß z.B. 98,1% Vollbeschäftigung mit 4,5% Geldwertminderung erkauft wurden (Punkt A), wird die Wirtschaftspolitik wieder mehr auf Preisstabilität ausgerichtet, was möglicherweise durch negative Multiplikator- und Akzeleratoreffekte eine Situation unterhalb des Indifferenzstrahls schafft (Punkt B) und wieder zu einer

Schaubild II



Revision der Rangordnung zugunsten der Vollbeschäftigung Anlaß gibt.[1]

Der Zweck unserer Untersuchung besteht weniger darin, die Bedingungen für Bewegungen auf der Philippskurve aufzuzeigen, als vielmehr in der Erforschung der Möglichkeiten zur Verstärkung des Gefälles dieser Kurve. Je mehr es gelingt, die Kurve a der Ordinate y anzunähern, desto mehr wird der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität entschärft. Der Schnittpunkt des Indifferenzstrahls mit der Kurve a nähert sich dem Schnittpunkt O der Koordinatenachsen.

Die Ziele eines stetigen und kräftigen Wirtschaftswachstums und einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung sind in unserem Zusammenhang vor allem als Richtungsweiser relevant. Bei der Beurteilung der verschiedenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Anbieterinflation ist zu berücksichtigen, ob sie sich positiv oder negativ auf diese Ziele auswirken.[2]

---

[1] Dieser Oszillationsprozeß mag durch politische Umstände bisweilen verzögert oder verzerrt werden.

[2] Eine genauere Spezifizierung der Distributions- und Wachstumsnorm ist im konkreten Fall notwendig, um gegebenenfalls den marginalen Vorteil einer Maßnahme in bezug auf das Preisstabilitätsziel den marginalen Nachteilen in bezug auf Distribution oder Wachstum gegenüberstellen zu können. Wir verzichten hier auf eine solche Spezifizierung, da sie uns der Möglichkeit allgemeiner Aussagen über die Therapie der Anbieterinflation berauben würde.

Das Zahlungsbilanzgleichgewicht wollen wir hingegen im Interesse der Konzentration auf das Wesentliche außer Betracht lassen, da dieses Ziel für die Anbieterinflation keine spezifische Bedeutung hat.

2. Die Voraussetzungen der Wirtschafts- und Sozialordnung

Die Wirtschafts- und Sozialordnung ist innerhalb des westeuropäisch-nordamerikanischen Raumes nicht einheitlich. Jedes Land hat seine eigene Mischung aus liberalen und sozialistischen Elementen. Wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates die in einem Lande praktikabel erscheinen, können in einem anderen auf prinzipiellen Widerstand stoßen. Wenn wir unsere Untersuchung nicht durch die Beschränkung auf die Gegebenheiten eines bestimmten Landes allzusehr einengen wollen, müssen wir von derartigen Unterschieden absehen.

Es scheint ausreichend, folgende wichtigste Elemente einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung festzuhalten, die ebenso notwendige Bestandteile des Neoliberalismus wie des freiheitlichen Sozialismus sind:

- freie Konsumwahl
- freie Arbeitsplatzwahl
- freier Zugang zu den Märkten (Gewerbefreiheit)
- Vertragsfreiheit
- Koalitionsfreiheit
- freies Privateigentum an den Produktionsmitteln

Bei der Prüfung der Therapie der Anbieterinflation muß beachtet werden, ob und wieweit durch die verschiedenen Vorschläge diese Freiheiten tangiert werden.

Gewisse Einschränkungen dieser Freiheiten, um ihre Pervertierung zu vermeiden, sowie eine zeitweilige Außerkraftsetzung zur Abwendung eines vorübergehenden Notstandes oder aus außerökonomischen Erwägungen (Sicherheit, Gesundheit u. ä.) sollen nicht ausgeschlossen werden. Alle denkbaren wirtschaftspolitischen Maßnahmen jedoch, die eine oder mehrere dieser Freiheiten auf die Dauer aufheben, wollen wir als unvereinbar mit der marktwirtschaftlichen Ordnung und damit als irrelevant für die Lösung des Anbieterinflationsproblems ansehen.

3. Optimalbedingungen zieladäquater Lohn- und Preisentwicklungen

Die Sicherung eines stabilen Preisniveaus bei hohem Beschäftigungsgrad und optimalem Einsatz der Produktionsfaktoren muß sowohl von der Nachfrage- als auch von der Angebotsseite her erfolgen. Sie ist unter folgenden Bedingungen möglich:

(1) Die intersektoralen und interregionalen Preisrelationen für Güter, Dienste und Arbeitsleistungen müssen das Verhältnis von realisierbarem Angebot und kaufkräftiger Nachfrage widerspiegeln, um als Steuerungsinstrumente für einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren wirksam zu sein.

(2) Angebot Preise und Löhne müssen sich in den einzelnen Wirtschaftsbereichen möglichst flexibel den laufenden Veränderungen der Kosten- und Nachfragestruktur anpassen.

(3) Der Anpassungsprozess sollte weder zu einer Steigerung noch zu einem Absinken des Preisniveaus führen. Ein Absinken, das bei Stabilität des Nominallohnniveaus und steigender Arbeitsproduktivität theoretisch denkbar wäre, scheidet als wirtschaftspolitisches Ziel wegen der psychologisch bedingten Depressionsgefahr aus, die mit sinkenden Preisen und mit sinkenden Nominallöhnen verbunden ist. (Bei stabilem Nominallohnniveau würden Veränderungen in der Lohnstruktur Lohnerhöhungen und Lohnsenkungen implizieren.)

(4) Das reale Wirtschaftswachstum sollte sich in einer stetigen Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens bei stabilem Preisniveau niederschlagen.

(5) Der Lohnerhöhungsspielraum wird im Hinblick auf den Nachfrageeffekt der Lohnentwicklung durch das realisierbare Konsumgüterangebot und im Hinblick auf den Kosteneffekt durch die Entwicklung der durchschnittlichen volkswirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und der terms of trade begrenzt.[1]

---

[1] vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Stabiles Geld - stetiges Wachstum" Jahresgutachten 1964/65 a. a. O. Ziffer 248 sowie derselbe: "Expansion und Stabilität" Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 302 ff.

Dabei ist zu beachten, daß ein Teil der Produktivitätssteigerung auf Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur - beruht, d. h. auf Umlenkung von Arbeitskräften aus Bereichen geringer Produktivität in Bereiche höherer Produktivität. Soweit die abgewanderten Arbeitskräfte an ihren neuen Arbeitsplätzen bereits höhere Löhne als an ihrem alten Arbeitsplatz beziehen, ist dieser Teil der Produktivitätssteigerung bereits verteilt und daher nicht noch einmal geldwertneutral verteilbar. Neben solchen Wanderungseffekten sind auch solche Lohnsummeneffekte bei der Berechnung des Lohnerhöhungsspielraums abzuziehen (zuzurechnen), die sich durch den Eintritt von Arbeitskräften in günstigere (ungünstigere) Lohnkategorien ergeben.

Eine Verbesserung der terms of trade ist ebenso wie eine Produktivitätssteigerung ein Gewinn für die Volkswirtschaft, der der verteilbaren Produktivitätssteigerung hinzugerechnet werden kann. Eine Verschlechterung der terms of trade reduziert hingegen den nichtinflationären Lohnerhöhungsspielraum.

(6) Abweichungen von der Produktivitäts- und terms-of-trade-Norm sind mit Geldwertstabilität vereinbar, wenn sich die Konsumneigung der Unselbständigen oder der Anteil der Kapitalkosten an den Gesamtkosten ändert. Eine Abnahme der Konsumneigung oder des Kapitalkostenanteils erhöht den Spielraum für geldwertunschädliche Lohnerhöhungen. Wenn wir jedoch keine Informationen über

Art und Umfang solcher Veränderungen haben, müssen wir uns mit der Bedingung (5) als Arbeitshypothese begnügen.[1]

(7) Die Gewinn- und Lohnentwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen sollte den Relationen zwischen der jeweiligen Nachfrage nach Gütern und Diensten bzw. nach Arbeitskräften und dem realisierbaren Angebot entsprechen. Die intersektoralen, interregionalen und interprofessionellen Gewinn- bzw. Lohndifferenzierungen müssen umso größer sein, je größer die Friktionen und Mobilitätshemmnisse der Angebotsanpassung sind.

(8) Wo das realisierbare Angebot vergleichsweise stark hinter der Nachfrage zurückbleibt, sollen die Preise steigen, um Kapazitätserweiterungen - sei es im Rahmen bestehender Unternehmungen, sei es durch Auftreten neuer Wettbewerber - anzuregen. Voraussetzung ist eine Marktstruktur, bei der der Gewinn diese Allokationsfunktion zu erfüllen vermag.

(9) Wo die Nachfrage hinter dem realisierbaren Angebot zurückbleibt, sollen die Preise sinken.

(10) Wo Arbeitskräfte knapper sind als im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft, können die Löhne mehr steigen als der unter (5) genannten Norm entspricht, um Arbeitskräfte aus anderen Bereichen dorthin umzulenken und den arbeitssparenden technischen Fortschritt anzuregen - es sei

---

[1] Die Erfahrungen in westlichen Industrieländern zeigen über längere Zeiträume hinweg eine auffallende Konstanz beider Größen.

denn, der zusätzliche Arbeitskräftebedarf beruhe auf einer überdurchschnittlichen Arbeitszeitverkürzung in diesen Bereichen.[1]

(11) Wo Unterbeschäftigung herrscht, sollten die Löhne weniger als der Norm entspräche steigen, um eine Abwanderung in Bereiche mit Arbeitskräfteknappheit anzuregen.

Da diese Optimalbedingungen im Falle der Anbieterinflation nicht oder nicht in ausreichendem Maße erfüllt sind, gilt es die Möglichkeiten zum Abbau der Anbieterinflationsfaktoren zu erforschen. Besondere Aufmerksamkeit muß den institutionellen und psychologischen Hemmungen einer ökonomisch optimalen Faktorallokation geschenkt werden.

---

[1] vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Stabilisierung ohne Stagnation" Jahresgutachten 1965/66 a.a.O. Ziffer 202 a.

C. THERAPIE DER ANBIETERINFLATION

Zur Erschließung des therapeutischen Möglichkeitsbereichs wollen wir zwischen ordnungs- und ablaufspolitischen Instrumenten unterscheiden. Unter Ordnungspolitik sei die Gestaltung des rechtlich-organisatorischen Rahmens des Wirtschaftsprozesses verstanden, unter Ablaufspolitik die willkürliche Steuerung einzelner Größen des Wirtschaftsablaufs im Hinblick auf konkrete politische Zielsetzungen.

Die Therapieansätze werden sowohl auf ihre Erfolgswirksamkeit im Hinblick auf die Stabilisierung des Geldwertes als auch auf erwünschte oder unerwünschte Nebenwirkungen im Hinblick auf andere ablaufs- oder ordnungspolitische Ziele überprüft. Der Möglichkeitsbereich umschließt Ursachentherapie und Neutralisierungspolitik.

C I. Ordnungspolitische Therapieansätze bei Regierung und Notenbank

Die Ordnungspolitik kann sowohl einen Rahmen für die Wirtschaftspolitik von Regierung und Notenbank als auch für das Verhalten der Individuen und Gruppen im Wirtschaftsprozess setzen. Ein ordnungspolitischer Ansatz bei Regierung und Notenbank zur Anbieterinflationstherapie wäre die gesetzliche Fixierung mehr oder weniger starrer Regeln für die Wirtschaftspolitik. Regierung und/oder Notenbank werden gesetzlich verpflichtet, in vorher festgelegter Weise automatisch auf bestimmte gesamtwirtschaftliche Entwicklungen zu reagieren.

Diese Form der Ordnungspolitik kann im Falle der Anbieterinflation den Charakter einer vorbeugenden Neutralisierungspolitik erhalten, wenn Regierung und Notenbank gesetzlich zur Sicherung eines stabilen Preisniveaus verpflichtet werden. Zweck einer solchen Maßnahme wäre es, aggressive Verhaltensweisen bei Unternehmern und Gewerkschaften wegen Wegfalls der Grundlagen für eine Defensivreaktion zu dämpfen. Vorschläge von Aschheim, Mints und Friedmann weisen in diese Richtung.

1. Vorschlag von Aschheim

Aschheim[1] geht von der Rechtslage in den Vereinigten Staaten aus, wo der Employment Act of 1946 die Regierung zur Sicherung von "maximum employment, production and purchasing power" verpflichtete, aber keine gleichartige Verpflichtung zur Stabilisierung des Preisniveaus enthielt. Diese Asymmetrie empfiehlt Aschheim durch die Aufnahme eines Preisstabilitäts-

[1] Joseph Aschheim "Price-Level Stability and Employment Act Objectives" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth, Compendium of Papers.", a.a.O., S. 23 ff. derselbe: "Price-Level Stability at Full Employment: Recent American Experience" in "Oxford Economic Papers", Oktober 1955, S. 267 ff.

ziels in den Employment Act zu beseitigen. Da eine flexible Geldpolitik eine wichtige Voraussetzung dafür sei, daß steigende Arbeitskosten das Preisniveau in die Höhe treiben, sollten Regierung und Notenbank gesetzlich zur Verhinderung einer schleichenden Geldentwertung mittels Beschränkung der monetären Gesamtnachfrage verpflichtet werden. Einen ernsthaften Konflikt zwischen den beiden Zielen - Vollbeschäftigung und Preisstabilität - befürchtet Aschheim nicht, es sei denn, man setze Vollbeschäftigung begrifflich gleich mit exzessiver Gesamtnachfrage.

Aschheim vermeidet eine präzise Definition von Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Beide sollten im Employment Act als allgemeine Ziele, nicht aber als quantitativ fixierte Verpflichtungen niedergelegt werden. Er lehnt sowohl eine Vollbeschäftigungsdefinition, die chronische Inflation ermöglicht, als auch eine Preisstabilitätsdefinition, die eine chronische Unterbeschäftigung des volkswirtschaftlichen Wachstumspotentials beinhaltet, ab.

Kritik

Wenn Aschheim seinen Vorschlag u. a. auch als Mittel gegen eine cost-induced inflation empfiehlt, so liegt ihm in Wahrheit doch ein Inflationsmodell zugrunde, bei dem exzessive Gesamtnachfrage der entscheidende Inflationsfaktor ist. Anders wäre das Fehlen eines ernsthaften Konflikts zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität nicht möglich. Der Vorschlag stellt in der speziellen amerikanischen Situation die grundsätzliche Gleichrangigkeit der

wirtschaftspolitischen Ziele Vollbeschäftigung und Stabilität des Preisniveaus her. Er würde in dem von uns unterstellten Modell einer Inflation bei Unterbeschäftigung den Zwang zu einer einseitigen Verfolgung des Beschäftigungszieles beseitigen, indem er der Regierung gegenüber Expansionsforderungen von Interessenten und Parlament den Rücken stärkt. Daß das Preisstabilitätsziel nicht grundsätzlich in jeder Situation hinter dem Vollbeschäftigungsziel zurücksteht, ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Antiinflationspolitik. Ob allerdings die gesetzliche Verankerung beider Ziele auch dann als nützlich zur Therapie der Anbieterinflation anzusehen wäre, wenn bisher keines davon gesetzlich fixiert wäre, kann nur für die Fälle positiv beantwortet werden, in denen vorher eine faktische Prädominanz des Vollbeschäftigungszieles bestand. Wo jedoch ein faktisches Gleichgewicht beider Ziele gegeben ist, wird die gesetzliche Fixierung keine grundsätzliche Besserung bewirken. In beiden Fällen hängt es von der politischen und ökonomischen Situation, der sachlichen Einsicht in die Zusammenhänge, dem politischen Willen und der Beherrschung der geeigneten Instrumente ab, ob Regierung und Notenbank von ihrem wirtschaftspolitischen Spielraum zugunsten der Vollbeschäftigung, zugunsten der Preisstabilität oder - auf längere Sicht - zugunsten beider Ziele Gebrauch machen.

2. Vorschlag von Mints

Mints[1] räumt im Gegensatz zu Aschheim der Stabilität des Preisniveaus einen absoluten Vorrang unter den

[1] Lloyd W. Mints "Monetary Policy for a Competitive Society", Mc Graw-Hill New York, San Francisco, Chicago 1950

wirtschaftspolitischen Zielen des Staates ein. Er empfiehlt, die Verpflichtung zur Wahrung einer absoluten Stabilität des Preisniveaus wenn nicht verfassungsmäßig, so doch zumindest im Notenbankgesetz zu verankern. Die Notenbank müsse völlig unabhängig von jeglichem anderweitigen politischen Druck dieser Verpflichtung nachkommen. Wenn dabei Unterbeschäftigung entstünde, so würden Unternehmer und Gewerkschaften sehr bald einsehen müssen, daß ihre eigene Lohn- und Preispolitik dafür verantwortlich ist. Wenn sie mehr Beschäftigung und höhere Produktion wünschten, könnten sie dies durch eine Änderung ihres eigenen Verhaltens ohne weiteres erreichen.

Kritik

Der Vorzug, den dieser Vorschlag gegenüber dem Aschheim-Vorschlag zu haben scheint, daß er nämlich die währungspolitischen Instanzen aus dem Streit der Interessenten heraushält und präzise auf die Sicherung der Geldwertstabilität verpflichtet, ist nur dann gegeben, wenn man unterstellt, daß durch eine restriktive Geldpolitik stets die an der Inflation Schuldigen getroffen und zu einer gesamtwirtschaftlich erwünschten Revision ihres Verhaltens dergestalt veranlaßt werden, daß nach einer kurzen Übergangsphase ein hoher Beschäftigungsgrad bei stabilem Preisniveau erreicht wird.

Unter den Voraussetzungen einer Anbieterinflation kann ein derartiges Ergebnis nicht erwartet werden. Der Vorschlag impliziert dann, daß die Notenbank jede beliebige Unterbeschäftigung zulassen müßte, die sich aus der Aufrechterhaltung der Preisstabilität ergeben würde.

Eine derartige Auffassung ist spätestens seit der Weltwirtschaftskrise politisch unrealistisch. Keine Legislative wird sich dazu bereitfinden, ein derartig einseitiges Gesetz zu erlassen. Selbst wenn ein solches Gesetz bestünde, wäre seine Abschreckungswirkung fragwürdig, weil weder eine Regierung oder politische Partei noch wissenschaftliche Sachverständige, deren Votum in der Öffentlichkeit Resonanz hat, im konkreten Falle eine Stabilisierungspolitik ohne Rücksicht auf den Beschäftigungsgrad betreiben oder empfehlen werden. Das gilt für die Vereinigten Staaten[1] ebenso wie für die Bundesrepublik, wo der

---

[1] vgl. Richard A. Musgrave "The Optimal Mix of Stabilisation Policies" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth - Compendium ...", a.a.O. S. 605: "The other possibility is to insist on price level stability while letting employment drop to whatever it may. This approach is not only absurdly inefficient and unjust, but it is altogether unrealistic. Sustained unemployment is incompatible with social stability in our society. Nor do we have much sympathy for a qualified version of this argument - that we should have just enough unemployment to introduce the necessary disciplines into wage-price behavior. For one thing, I am not certain that the degree of discipline will be increased by "some" administered unemployment for another I doubt whether unemployment will accrue to just those sectors of the economy which are most in need of disciplining."

sowie Abba P. Lerner "Inflationary Depression and the Regulation of Administered Prices", a.a.O., S. 267: "A policy of full employment seems to have won a firm place in the country's economic policy (even though its application may be rather shaky) not only because of the general acceptance of the desirability of prosperity, for human as well as for international political reasons, but because neither political party can afford the blame for even a mild depression."

Sachverständigenrat in seinem ersten Jahresgutachten ausführte: "Der Standpunkt, daß alle, die mehr für ihre Arbeit und ihre Erzeugnisse fordern, als der Markt zu zahlen bereit ist, es selbst zu verantworten haben, wenn sie aus dem Markt verdrängt werden, ist so weit entfernt von den im Gesetz über den Sachverständigenrat niedergelegten Zielen, daß er hier ohne nähere Prüfung ausscheiden kann."[1]

3. Vorschlag von Friedman

Milton Friedman[2] hat verschiedene Ansätze der Chicagoer Schule zur Änderung des geld- und fiskalpolitischen Ordnungsrahmens zu einem grundlegenden Reformprogramm ausgebaut, das darauf abzielt, die ökonomische Stabilität dadurch zu erhöhen, daß die Geld- und Fiskalpolitik dem politischen Ermessensspielraum weitgehend entzogen und stattdessen einem konjunkturabhängigen und konjunkturausgleichenden Automatismus unterworfen wird. Dieses Reformprogramm ist nicht primär auf die Therapie der Anbieterinflation gerichtet. Es soll vielmehr Ungewißheiten und unerwünschte politische Einflüsse einer gezielten Ablaufspolitik des Staates eliminieren. In unserem Zusammenhang mag der

---

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung". "Stabiles Geld - Stetiges Wachstum", a.a.O. Ziffer 248.

[2] Milton Friedman "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability" - Abdruck aus "American Economic Review", XXXVIII (Juni 1948) S. 245-64 in M. Friedman "Essays in Positive Economics", The University of Chicago Press, Chicago 1953, S. 133-156.

Vorschlag verdeutlichen, wie wenig nach dem bisherigen Stand der Forschung mit derartigen ordnungspolitischen Mitteln gegen die Anbieterinflation auszurichten ist.

Friedmans Reformvorschlag besteht aus vier Elementen:

(1) Dem Geschäftsbankensystem wird die Möglichkeit zur Geldschöpfung und Geldvernichtung, der Zentralbank die Kontrolle über die Geldmenge entzogen. Dies geschieht durch die Verpflichtung der Banken zur hundertprozentigen Reservehaltung und durch Abschaffung aller Offenmarktoperationen und direkten Kontrollen der Zentralbank über Börsen- und Konsumentenkredite. Um das Geldvolumen von Zahlungsbilanzeinflüssen unabhängig zu machen, wird ein flexibler Wechselkurs eingeführt und die Intervention staatlicher Stellen am Devisenmarkt eingestellt.

(2) Das Ausgabenbudget des Staates für Güter und Dienstleistungen (ohne Transferzahlungen aller Art) wird allein auf der Grundlage des Wunsches, des Bedürfnisses und der Zahlungswilligkeit des Volkes für öffentliche Dienste aufgestellt. Zyklische Schwankungen sollen darauf keinen Einfluß haben.

(3) Für die Transferzahlungen wird vorab ein Programm festgelegt, aus dem die Bedingungen für Unterstützungszahlungen und sonstige Transferzahlungen eindeutig hervorgehen.

(4) Das Steuersystem wird in erster Linie auf eine progressive persönliche Einkommensteuer gestützt, die an der Quelle mit möglichst geringem Aufschub nach dem Entstehen des steuerbaren Einkommens erhoben wird. Die Steuersätze und -befreiungen werden so bemessen, daß das Steueraufkommen die öffentlichen Ausgaben bei einem Volkseinkommen deckt, das einem akzeptablen Beschäftigungsgrad bei einem vorherbestimmten Preisniveau entspricht.

Die Funktion der Zentralbank beschränkt sich in diesem System im wesentlichen darauf, Defizite des Staatsbudgets zu finanzieren und Budgetüberschüsse stillzulegen. Defizite entstehen, wenn die Wirtschaft unterbeschäftigt ist durch Zunahme der Transferzahlungen und Abnahme der Steuereinnahmen. Überschüsse entstehen analog, wenn die Wirtschaft über das angemessene Beschäftigungs- und Preisniveauziel hinausschießt.

Kritik

Es würde zu weit führen, die Vor- und Nachteile des Friedman-Vorschlages hier in extenso zu erörtern. Friedman selbst hat in dem genannten Aufsatz bereits das Für und Wider unter verschiedenen Gesichtspunkten abgewogen. Es sei hier an dem Vorschlag - abgesehen von den geringen Realisierungschancen wegen der schwer absehbaren Folgen für das Bankensystem - nur die fragwürdige quantitätstheoretische Grundlage bemängelt. Die Wirtschaft kann sich auch ohne Kreditschöpfung der Banken Geldsurrogate schaffen. Da durch

den Automatismus allenfalls - wenn time-lags weitgehend vermieden werden können - qualitativ eine antizyklische Veränderung der monetären Gesamtnachfrage bewirkt wird, aber keine Gewähr besteht, daß sie auch quantitativ im rechten Ausmaß erfolgt, kann eine derartige Ordnungspolitik eine Ablaufpolitik nicht voll ersetzen.[1]

Friedman hat zugegeben, daß sein Plan ohne zusätzliche institutionelle Modifizierungen keine Gewähr für die Erreichung eines akzeptablen Beschäftigungsgrades oder einer akzeptablen Preisstabilität bietet. Die für die Anbieterinflation typischen Starrheiten der Löhne und vieler Preise nach unten führen dazu, daß auch in dem Friedmanschen System die Anbieterinflation fortwirkt. Friedman selbst bringt das Beispiel einer - nach unserer Terminologie - aggressiven oder responsiven Lohnerhöhung in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, die wegen der Starrheit der Löhne nach unten nicht durch Lohnsenkungen in anderen Bereichen ausgeglichen wird. Geldeinkommen und Preisniveau steigen[2], und es steigen unter den Vorausset-

---

[1] Der Vorschlag, Steuersätze und öffentliche Ausgaben so zu bemessen, daß ein Budgetausgleich bei hohem Beschäftigungsgrad und stabilem Preisniveau zustande kommt, ist auch ohne Reform des Zentral- und Geschäftsbankensystems sinnvoll. Er findet sich u.a. in der Studie des Committee for Economic Development (CED) "Taxes and the Budget - A Program for Prosperity in a Free Economy", New York 1947, und in der Studie der Europäischen Vereinigung für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung (CEPES) "Europäische Konjunkturpolitik", Frankfurt 1957.

[2] M. Friedman, a.a.O., S. 143. Bei diesem Modell wird offensichtlich von Produktivitätssteigerungen abgesehen.

zungen von Friedman auch die Steuereinnahmen des Staates, während die Staatsausgaben gleichbleiben. Es entsteht ein Überschuß, der die effektive Gesamtnachfrage einschränkt und - bei nach unten starren Preisen - zu Unterbeschäftigung führt. Dies hat zwar wieder höhere Transferzahlungen an die Arbeitslosen zur Folge, die jedoch ceteris paribus die Unterbeschäftigung nicht voll beseitigen können. Will man den vorherigen Beschäftigungsgrad wieder erreichen, bleibt nur der Ausweg in die Inflation. Der Friedman-Vorschlag führt somit auch nicht aus dem Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität heraus. Ohne Preisflexibilität hilft uns die Ordnungspolitik nicht weiter. "The brute fact is that a rational economic program for a free-enterprise system (and perhaps even for a collectivist system) must have flexibility of prices (including wages) as one of its cornerstones. This need is made clear by a proposal like the present".[1]

Eine andere Frage ist, ob die Preisflexibilität durch den Friedman-Vorschlag erhöht werden könnte. Friedman meint, daß die Annahme seines Vorschlages die Wirtschaft gegen eine kumulative Depression absichern würde. Damit könnte die staatliche Hilfestellung für monopolistische Praktiken einzelner Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige wegfallen, die dem Schutz gegen eine Depression gilt. Dies würde tendenziell die Flexibilität der Preise erhöhen.

---

[1] M. Friedman, a.a.O., S. 144

Wir können dieser möglichen Auswirkung nicht viel Gewicht beimessen, da die Mehrzahl der staatlich administrierten Preise, Löhne und Einkommen heute weniger auf Depressionsvorsorge als auf einkommenspolitischen Motiven beruht.

4. Zusammenfassung

Wir kommen zu dem Ergebnis, daß von dem Einbau eines Automatismus bzw- starrer Regeln in der Wirtschaftspolitik kein wesentlicher Beitrag zur Therapie der Anbieterinflation zu erwarten ist. Demonstrative Entschlossenheit von Regierung und Notenbank, den Geldwert stabil zu halten, kann, wie bei der Erörterung der Ablaufspolitik dargestellt wird, in bestimmten Situationen heilsame Wirkungen haben. Ein gesetzlich fixierter Automatismus für alle Zeiten ist hingegen nicht nur ein unrealistischer, sondern auch ein unglaubwürdiger Therapieansatz. Das Anbieterinflationsproblem beruht weniger auf einer ordnungspolitisch falschen Steuerung der Wirtschafts- und Währungspolitik als auf institutionellen und strukturellen Gegebenheiten, deren ordnungspolitische Beeinflussung besser mittels Änderung der Spielregeln für das Verhalten der am Wirtschaftsprozess beteiligten Individuen und Gruppen angestrebt wird.

Es zeugt von einer allzu statischen Denkart, wenn man die aus den Daten eines bestimmten Zeitabschnitts gewonnenen "Gesetzmäßigkeiten" in eine Zukunft hineinprojiziert, die durch veränderte technologische, soziologische, politische und ökonomische Gegebenheiten geprägt

sein kann. Die wirtschafts- und währungspolitischen Instanzen sollten daher nicht im blinden Vertrauen auf derartige Regeln der Freiheit zu situationsgerechtem, vernünftigem Handeln beraubt werden.

C II. Ordnungspolitische Regeln für das Verhalten von Individuen und Gruppen

Das Verhalten von Individuen und Gruppen im Wirtschaftsprozess und die Herausbildung bestimmter institutioneller Strukturen kann durch die Gestaltung des Ordnungsrahmens in verschiedener Weise beeinflußt werden. Für die Therapie der Anbieterinflation ergeben sich vor allem folgende ordnungspolitische Ansätze:

1. die Gestaltung des Ordnungsrahmens für den Wettbewerb zwischen den Unternehmern auf einzelnen Märkten für Güter und Dienste
2. die Gestaltung des Ordnungsrahmens für die kollektiven Lohnverhandlungen und den Arbeitsmarkt
3. die Stärkung der Marktmacht der Konsumenten
4. der Abbau von Hindernissen für die Faktormobilität
5. die Erleichterung der Behauptung kleiner und mittlerer Unternehmungen auf teiloligopolistischen Märkten
6. die Ausrichtung des Steuersystems auf die Förderung wettbewerbsähnlicher Angebots- und Preisstrukturen auf unvollkommenen Märkten

1. Ordnung des Wettbewerbs auf Güter- und Dienstmärkten

Da die Anbieterinflation auf Marktmacht beruht, dienen grundsätzlich alle Maßnahmen, die die Funktions-

fähigkeit des Leistungswettbewerbs - auch in der Form des Preiswettbewerbs - erhöhen, ihrer Bekämpfung. Hierzu gehören vor allem die Verhinderung von Preisabsprachen unter Wettbewerbern, von staatlichen Stützungen und von geschlossenen monopolistischen und oligopolistischen Marktstrukturen. Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen und gegen unlauteren Wettbewerb sind ebenso wichtige Elemente einer durchgreifenden Wettbewerbsordnung, wie die Offenhaltung der Märkte für neu auftretende Wettbewerber aus dem In- und Ausland.

In unserem Modell beruht der preispolitische Spielraum der administered prices weniger auf Preisabsprachen oder auf anderen bewußten Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Anbietern als vielmehr auf der mit zunehmender Produktdifferenzierung, technischem Fortschritt und Spezialisierung einhergehenden Marktteilung und Marktvervielfachung, hinter der die Zunahme der Anbieter zurückbleibt. In die neu entstehenden Spezialmärkte teilen sich immer weniger Wettbewerber. Die Frage erhebt sich, ob eine scharfe Antitrustpolitik, die die Aufteilung aller Wettbewerbseinheiten, deren Marktanteil über einem bestimmten minimalen Prozentsatz liegt, zum Ziel hat, eine geeignete Ursachentherapie der Anbieterinflation bieten könnte.

Die Erfahrungen, die mit Antitrustverfahren in den Vereinigten Staaten gemacht wurden, lassen die Frage offen, ob die Preise auf einem Markt sinken, wenn Unternehmungen, die bisher diesen Markt weitgehend

beherrscht haben, aufgeteilt werden. Whitney[1] hat die Reaktion der Preise auf Antitrustverfahren untersucht, die die Auflösung einzelner marktbeherrschender Unternehmungen in den Vereinigten Staaten zur Folge hatten. In der Mehrzahl der untersuchten Fälle sind nach der Aufteilung die Wertschöpfungsmargen, also die Faktorkosten und Gewinne pro Produkteinheit, und die Preise nicht gesunken, sondern gestiegen.

Whitney zieht aus seiner Untersuchung den Schluß, daß die Aufteilung oligopolistischer Marktpositionen - wenn überhaupt - nur einen mäßigen Einfluß auf den Preiswettbewerb hat,

- weil die Auflösung von Großunternehmungen die Anzahl der Wettbewerber nicht in dem Maße erhöht, wie die Zahl der geographisch isolierten Unternehmenseinheiten (d. h. regionale Oligopole würden an die Stelle nationaler Oligopole treten)
- weil die selbständig gewordenen Teile der Großunternehmungen sich auf unterschiedliche, d. h. nicht miteinander konkurrierende Produkte, spezialisieren.
- weil die bescheidene zusätzliche Anzahl von direkten Wettbewerbern, die durch eine solche Auflösung geschaffen wird, nicht auszureichen braucht, um

---

[1] Simon N. Whitney, "The Influence of the Antitrust Laws and Related Governmental Policies on Prices" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth, Compendium", a. a. O., S. 555 ff.

einen ruhenden Wettbewerb in einen aktiven Preiswettbewerb zu verwandeln. Die Schärfe des Wettbewerbs hängt nicht unbedingt von der Anzahl der Wettbewerber auf einem Markt ab.[1]

Ein noch bedeutsameres Argument gegen die Auflösung von Großunternehmungen ist jedoch die Gefahr, daß durch die Reduzierung bzw. Limitierung des Produktionsvolumens einer Firma die Kosten steigen und die Forschung und Entwicklung eingeschränkt werden. Es wäre eine schlechte Therapie der Anbieterinflation, wenn an die Stelle relativ hoher Gewinnspannen höhere Kosten treten würden, d. h. wenn nicht die Preise den Kosten angenähert, sondern die Kosten näher an die Preise heranrücken würden.

Noch gravierender können die Folgen einer solchen Politik für das Wirtschaftswachstum sein. Galbraith geht so weit, ein gewisses Maß an Marktmacht als notwendige Bedingung für den technischen Fortschritt zu bezeichnen. "The power that enables the firm to have some influence on prices ensured that the resulting gains will not be passed on to the public by imitators (who have stood none of the costs of development) before the outlay of development can be recouped. In this way market power protects the incentive to technical development. The net of all this

---

[1] Whitney, a. a. O., S. 564: "There are various reasons why additions of even a few firms to the number in an industry may stimulate price cutting, but industries with a big Eight (such as steel and farm machinery) have not always been more competitive in price than those with a Big Four (meat packing, tires or aluminum)".

is that there must be some element of monopoly in an industry if it is to be progressive".[1]

Ob und inwieweit es sinnvoll wäre, bestehende Großunternehmen durch Gerichtsurteil aufzulösen, hängt von dem Verhältnis der technisch optimalen Betriebsgröße zu der marktmäßig optimalen Unternehmensgröße ab. Kantzenbach hat gezeigt, daß zwischen diesen beiden Größen folgende Kombinationen möglich sind[2]:

(1) "Die marktmäßig optimale Unternehmensgröße liegt erheblich über der technisch optimalen Betriebsgröße. Besteht in der Konstellation kein Anreiz zu überbetrieblicher Angebotskonzentration, so wird eine isopolistische 'Schlafmützenkonkurrenz' (Lutz) entstehen.

(2) Die beiden Größenbereiche decken sich im wesentlichen. In diesem Fall ist die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs optimal. Der Wettbewerbspolitik fällt die Aufgabe zu, die überoptimalen, nur an der Marktmacht orientierten Angebotskoalitionen und Konzentrationen zu verhindern.

(3) Die technisch optimale Betriebsgröße liegt erheblich über der marktmäßig optimalen Unternehmensgröße. In dieser Konstellation besteht für die Wettbewerbspolitik auch unter dynamischem Aspekt die Zielkollision zwischen optimaler Produktionstechnik und optimaler Marktform. Neben dem Streben nach Marktbeherr-

[1] J. K. Galbraith "American Capitalism" - Revised Edition, Boston 1965, S. 88

[2] E. Kantzenbach "Dynamischer Wettbewerb und oligopolistisches Marktverhalten" in "Jahrbuch für Sozialwissenschaft" Bd. 14, H. 3, Göttingen 1963, S. 196

schung drängt auch die Tendenz zur optimalen Produktionstechnik die Unternehmen in den Bereich oligopolistischer Wettbewerbsprozesse ..."

Der erste Fall ist hier irrelevant. Der zweite Fall wäre das eigentliche Anwendungsgebiet einer Antitrustpolitik, die die Auflösung marktbeherrschender Positionen zum Ziel hat. Problematisch wäre bei einer solchen Politik nur die praktische Bestimmung der optimalen Betriebs- und Unternehmensgröße - vor allem unter dynamischem Aspekt. Hinsichtlich der Unternehmensgröße müßten beispielsweise mögliche Änderungen in der internationalen Wettbewerbslage auf dem entsprechenden Markt mit berücksichtigt werden. Auf den dritten Fall treffen die von Whitney geäußerten Befürchtungen zu. Aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und im Interesse eines kräftigen Wirtschaftswachstums wird dieser Konfliktfall wohl meist zugunsten der optimalen Produktionstechnik auf Kosten der optimalen Marktform entschieden werden müssen.[1]

Es ist jedoch auch in diesem Falle zu beachten, daß optimale Betriebsgröße und Unternehmensgröße sich im Zeitablauf verändern können. Eine Erweiterung

---

[1] "The reductions in cost and the consequent increases in efficiency from technical change can be of a wholly different order of magnitude from those sacrificed as the result of the exercise of market power. Thus it comes about that a slight continuing loss of efficiency as compared with ideal performance from the possession of market power is regularly offset and more than offset by large gains from technical development." - J.K. Galbraith "American Capitalism", a.a.O., S.91/92

des Marktes, beispielsweise durch Errichtung einer Zoll- und Wirtschaftsunion wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hat in der Regel eine Erhöhung der marktmäßig optimalen Unternehmensgröße zur Folge. Großunternehmungen, die in einem einzelnen europäischen Land eine marktbeherrschende Stellung innehaben, können nach Errichtung des Gemeinsamen Marktes durchaus noch im Rahmen des marktmäßigen Unternehmensoptimums liegen. Eine weitere Erhöhung des Unternehmensoptimums kann von einem weltweiten Abbau der Handelsschranken erwartet werden. In der Abschaffung von Handelshemmnissen liegt somit eine Möglichkeit, um Unternehmensoptimum und Betriebsoptimum einander anzunähern.

2. Ordnung des Arbeitsmarkts und der kollektiven Lohnverhandlungen

Zur Dämpfung der Inflationsimpulse, die von den Gewerkschaften ausgehen, sind in der Literatur verschiedentlich Vorschläge zur Ordnung des Arbeitsmarktes gemacht worden, die auf eine Begrenzung des Organisationsbereichs und des tarifvertraglichen Zuständigkeitsbereichs der einzelnen Gewerkschaften abzielen. Zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen können unterschieden werden. Die eine Richtung, für die das amerikanische Committee for Economic Development (CED) als Beispiel gelten mag, empfiehlt eine Ursachentherapie, nämlich die Einschränkung der gewerkschaftlichen Marktmacht durch Aufteilung der

bestehenden Gewerkschaften. Die andere Richtung, für die u. a. Beveridge und Kerr eintreten, geht den entgegengesetzten Weg der Neutralisierungspolitik. Ihr Ziel ist eine stärkere Zentralisierung der Gewerkschaften, um ihr gesamtwirtschaftliches Verantwortungsbewußtsein zu stärken.

a. Vorschläge des Committee for Economic Development

Der Vorschlag des Committee for Economic Development[1] muß vor dem Hintergrund der amerikanischen Gewerkschaftsstruktur und des amerikanischen Systems der kollektiven Lohnverhandlungen gesehen werden. Charakteristisch für die Gewerkschaftsstruktur in den Vereinigten Staaten ist das Nebeneinanderbestehen von Industriegewerkschaften und Fachgewerkschaften, von nationalen Gewerkschaften und unabhängigen lokalen Gewerkschaften. Charakteristisch für die kollektiven Lohnverhandlungen in den Vereinigten Staaten ist, daß ein und dieselbe Gewerkschaft mit zahlreichen Unternehmungen individuelle Tarifverträge aushandelt und abschließt. Tarifpartner der Gewerkschaften ist in den meisten Fällen also kein Arbeitgeberverband, sondern eine mehr oder weniger große Zahl von Unternehmungen. Um die Markt-

[1] "Union Powers and Union Functions: Towards a Better Balance" - A Statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, Washington/New York, March 1964.

macht der Gewerkschaften zu begrenzen, glaubt CED, daß eine der folgenden Maßnahmen ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte.[1]

(1) Es könnte verboten werden, daß ein und dieselbe Gewerkschaft die Belegschaft von mehr als einer Unternehmung organisiert und vertritt. Gleichfalls könnte das Zusammenspiel der einzelnen Gewerkschaften verboten werden.

(2) Es könnte verboten werden, daß ein und dieselbe Gewerkschaft kollektive Lohnverhandlungen für die Belegschaft von Unternehmungen führt, die miteinander in Konkurrenz stehen. Das Zusammengehen einzelner Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen könnte gleichfalls untersagt werden. Allerdings könnten Gewerkschaftsverbände für andere Zwecke, analog zu den bestehenden Unternehmerverbänden, zugelassen werden.

(3) Es könnten branchenweite kollektive Tarifverhandlungen verboten werden, d.h. Verhandlungen auf nationaler und höherer regionaler Ebene, die alle oder die meisten Firmen einer Branche umfassen und die den Abschluß eines Einheitstarifvertrages bezwecken.

(4) Die Organisation der Belegschaften mehrerer Firmen durch eine einzige Gewerkschaft und Absprachen unter den Gewerkschaften, könnten, wenn der Wettbewerb dadurch erheblich

---

[1] CED, a.a.O., S. 35/36

eingeschränkt wird, verboten werden. Die Entscheidung, wann die Voraussetzungen dafür gegeben sind, müßte den Gerichten zugewiesen werden.

(5) Die Zulassung einer Gewerkschaft als alleiniger Arbeitnehmervertreter für einen bestimmten Tarifbereich könnte davon abhängig gemacht werden, welche Wettbewerbseffekte davon zu erwarten sind. Die zuständige staatliche Zulassungsbehörde müßte dabei prüfen, welche Arbeitnehmer die entsprechende Gewerkschaft außerdem vertritt.

b. Vorschläge von Beveridge und Kerr

Beveridge's[1] Vorstellungen gehen genau in die entgegengesetzte Richtung, wie die Erwägungen des CED. Er sieht die beste Möglichkeit zur Lösung des Problems der Lohn-Lohn-Spirale und der Lohn-Preis-Spirale darin, daß sich die zentrale Dachorganisation der Gewerkschaften in einem Lande bemühen sollte, eine einheitliche Lohnpolitik zu verfolgen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß sich die Forderungen der Gewerkschaften insgesamt an der Situation der Gesamtwirtschaft orientieren. Eine Erhöhung der Lohnquote solle durch koordinierte Anstrengungen erreicht werden, nicht aber durch blinden Zugriff und Druck zahlreicher Gruppen, von denen jede nur ihre eigenen Partikularinteressen

[1] William H. Beveridge "Full Employment in a Free Society" - W. W. Norton & Comp. Inc., New York 1945, S. 199/200.

sieht und ihre speziellen strategischen Vorteile ausnutzt, ohne die Situation der Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen.

Der Empfehlung von Beveridge liegt die stark dezentralisierte und heterogene britische Gewerkschaftsstruktur zugrunde, die die Durchsetzung einer einheitlichen Gewerkschaftspolitik nahezu unmöglich macht. Die häufigen wilden Streiks örtlicher Gewerkschaften oder einzelner Facharbeitergruppen und die Fehden einzelner Gewerkschaften untereinander offenbaren die destabilisierenden Wirkungen, die von dieser Gewerkschaftsstruktur ausgehen.

Empfehlungen zu stärkerer Zentralisierung der lohnpolitischen Entscheidungen kommen nicht allein aus Großbritannien. Auch in den Vereinigten Staaten gibt es Stimmen, die zu einer stärkeren Abstimmung der Lohnpolitik auf höchster Ebene raten.

Eine von CED eingesetzte unabhängige Studiengruppe unter Vorsitz von Clark Kerr[1], hat vor wenigen Jahren eine grundsätzlich andere Meinung in diesem Punkt vertreten als das Research and Policy Committee von CED in der erwähnten neueren Veröffentlichung. Die Studiengruppe hat statt einer Aufspaltung der Gewerkschaften eine Stärkung der Position der Arbeitgeber durch fe-

---

[1] "The Public Interest in National Labor Policy" by an Independent Study Group - Committee for Economic Development, New York 1961.

steren Zusammenschluß in Arbeitgeberverbänden empfohlen.[1]

Während CED - aus amerikanischer Sicht - das Zusammenspiel einzelner Gewerkschaften verbieten und unter Strafe stellen will, will Beveridge - aus britischer Sicht - dieses Zusammenspiel gerade fördern. Beide erhoffen sich von ihrem Weg mäßigere Lohnkostenerhöhungen und stabilere Preise. CED glaubt, durch mehr Wettbewerb unter den Gewerkschaften zum Ziel zu gelangen, Beveridge durch stärkere Konzentration der gewerkschaftlichen Entscheidungsgewalt, um die Entscheidungsträger durch höhere Verantwortung mehr zur Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Situation zu veranlassen. Die von CED eingesetzte Studiengruppe unter Clark Kerr schließlich möchte die Marktmacht der Gewerkschaften durch Organisation einer stärkeren "Countervailing Power" auf der Arbeitgeberseite neutralisieren.

Kritik

Zur Beurteilung der widersprüchlichen Ansichten wollen wir zunächst die wichtigsten Argumente einander gegenüberstellen, die für und wider eine weitgehende Aufspaltung der Gewerkschaften ange-

---

[1] "The Public Interest in National Labor Policy" by an Independent Study Group - Committee for Economic Development, New York 1961, S. 134/135: "We support employers efforts to strengthen their position through bargaining associations. And we urge them to draw these organisations together for the exchange of information and ideas."

führt werden können. Für eine Aufspaltung in kleine Gewerkschaftseinheiten, wie sie CED anregt, sprechen folgende Überlegungen:

(1) Eine umfassende Gewerkschaftsorganisation, die in der Lage ist, ganze Branchen oder Regionen mit einem Streik zu bedrohen, kann über exzessive Marktmacht verfügen, zumal wenn die Solidarität der Arbeitgeber weniger stark ausgeprägt ist, was bei dem Konkurrenzverhältnis unter diesen häufig der Fall ist. Reduziert man die Gewerkschaftseinheiten jeweils auf den Bereich einer Unternehmung, so sind die Machtverhältnisse besser ausgeglichen. Es entfällt eine Voraussetzung vor allem für eine aggressive Arbeitskosteninflation.

(2) Im Gegensatz zu nationalen Gewerkschaftsorganisationen, die unabhängig von den jeweiligen Marktverhältnissen in der Regel auf eine Nivellierung der interregionalen Lohnrelationen hinarbeiten, suchen kleinere unabhängige Gewerkschaften die Chancen des jeweiligen lokalen Marktes zu nutzen.[1] Diese Erfahrung läßt

---

[1] Vgl. Leo Troy: "Local Independent and National Unions - Competitive Labour Organisations" in "The Journal of Political Economy", Vol. LXVIII, Oct. 1960, Nr. 5, The University of Chicago Press, S. 489: "If some workers in this labor market enjoy an advantaged position in wage differentials by reason of skill or geography, a local independent union representing these workers will generally view collective bargaining as a means for maintaining or widening the differentials. In contrast national unions usually seek to eliminate regional differentials for the same occupation, and they tend to compress skill differentials."

darauf schließen, daß durch eine Aufspaltung der Gewerkschaften die Löhne mehr den Gegebenheiten des jeweiligen Betriebes oder Unternehmens angepaßt würden. Sie würden dadurch den Optimalbedingungen unseres Referenzsystems näherkommen.[1] Die Streuungsbreite würde nicht durch die Macht der Gewerkschaften, sondern durch die Kräfte des Marktes bestimmt. Die Mobilität der Produktionsfaktoren und die Flexibilität des Angebots würden erhöht. Je breiter vorübergehend die Streuung wäre, desto stärker würde der Anreiz für eine Umlenkung der Arbeitskräfte im Sinne einer Anpassung an die interregionale und intersektorale Produktivitäts- und Nachfrageentwicklung. Dadurch könnten arbeitskostenindizierte Preiserhöhungen in Bereichen mit geringer Produktivitätssteigerung und nachfrageinduzierte Preiserhöhungen in Bereichen mit starkem Nachfragesog bescheidener ausfallen als bei stärker nivellierter Lohnentwicklung; im ersteren Falle, weil dort die Löhne nur schwach steigen; im zweiten Falle weil dort rascher Arbeitskräfte hinströmen und damit die Angebotsausweitung erleichtern.

(3) Wenn jede Unternehmung oder Betriebsleitung mit einer anderen Gewerkschaft - oder zumindest nicht dieselbe Gewerkschaft mit mehreren

---

[1] Vgl. die in Abschnitt B. 3 genannten Optimalbedingungen (1), (2), (7), (10) und (11).

auf Güter- und Dienstleistungsmärkten konkurrierenden Firmen - Einzeltarife abschließt, werden sich die Unternehmer Lohnforderungen nachhaltiger widersetzen als beim Abschluß von Tarifverträgen mit nationalen Industrie- und Fachgewerkschaften. Bei Einzelverhandlungen sind die Unternehmer nämlich nicht so sicher, ob und wieweit sie höhere Arbeitskosten auf die Preise abwälzen können, da sie nicht wissen, wieviel Lohnerhöhungen ihre Konkurrenten zugestehen werden. Der Widerstand wird besonders stark sein, wenn die einzelnen Tarifverträge unterschiedliche Laufzeiten haben, so daß die Einzelverhandlungen innerhalb einer Branche nicht gleichzeitig erfolgen, sondern in recht unterschiedlichen Zeitabständen. Die Unternehmer wissen dann bestimmt, daß ihre Konkurrenten zur Zeit ihrer eigenen Lohnverhandlungen nicht von einer Erhöhung der Arbeitskosten bedroht sind, und werden entsprechend zurückhaltender taktieren. Das Verbot gleichzeitiger Lohnverhandlungen könnte Bestandteil eines Gesetzes sein, das das lohnpolitische Zusammenspiel einzelner Gewerkschaften verbietet.

Diesen Überlegungen, die für eine stark aufgelokkerte Gewerkschaftsstruktur sprechen, können folgende Argumente entgegengehalten werden:

(1) Eine Aufspaltung der Gewerkschaften würde gleichzeitig auch eine Auflösung bestehender

Arbeitgeberverbände bedingen, da die Marktmacht, wenn überhaupt, billigerweise nur auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes beseitigt werden kann. Da die Solidarität der Arbeitgeber angesichts des Wettbewerbskampfes unter ihnen in der Regel schwächer entwikkelt ist als die der Arbeitnehmer, könnte eine Politik der Machtauflösung auf der Arbeitgeberseite wirksamer sein als auf der Arbeitnehmerseite. Das gilt besonders, wenn der Staat Absprachen zwischen einzelnen Gewerkschaften und unter Arbeitgebern zum Zwecke der Abstimmung der Lohnpolitik verbietet. Die Gewerkschaften einer Branchen- oder Fachrichtung haben von Natur gemeinsame Interessen, die ihnen zumindest eine stillschweigende gemeinsame Politik nahelegen.[1] Bei den Unternehmern ist dagegen eine Interessenidentität sehr viel seltener.

(2) Durch ein Verbot der lohnpolitischen Abstimmung sowohl zwischen einzelnen Gewerkschaften als auch zwischen einzelnen Arbeitgebern entfällt praktisch die Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes. Streiks wären jedoch nach wie vor möglich, da eine Abschaffung des Streikrechts in einer freiheitlichen Demokratie nicht infrage kommt. Eine derartige Therapie

---

[1] Vgl. auch "The Public Interest in National Labor Policy" a.a.O., S. 133: "Proposals to limit the size of unions are probably unrealistic for community of interest would again lead to concerted action."

könnte somit das relative Gewicht der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern in Einzelfällen noch erhöhen.

(3) Die Aufspaltung der Gewerkschaften und die Anwendung von Antitrustregeln auf sie könnte die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft gegen deflationistische Lohn-Preis-Spiralen schwächen.[1] Dadurch könnten Wachstumspausen zu Depressionen ausarten.

Die Argumente (1) und (2) bezeichnen mögliche Grenzen der Erfolgswirksamkeit dieser Therapie, die jedoch kaum gewichtig genug sind, um die Erfolgswirksamkeit grundsätzlich infrage zu stellen. Eine Aufspaltung der Gewerkschaften würde in jedem Falle ihre Macht zur Erhöhung des Kostenniveaus einschränken, auch wenn eine stillschweigende Abstimmung unter ihnen nicht voll verhindert werden könnte und auch, wenn das Gleichgewicht der Arbeitskampfmittel scheinbar zu ihren Gunsten verschoben wird. Es darf nicht übersehen werden, daß auch der Finanzspielraum zur Durchführung und längeren Durchhaltung von Streiks als Folge einer Aufspaltung der Gewerkschaften schrumpfen würde.

Das Argument (3), das einen möglichen Konflikt mit dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel an-

---

[1] Dieses Argument findet sich bei John P. Lewis "The Problem of Price Stabilisation - A progress Report" in "The American Economic Review", Vol. XLIX, Mai 1959, S. 320

gibt, ist allzu vage, um zu überzeugen. Wenn durch eine Aufspaltung der Gewerkschaften die Lohn- und Preisstruktur flexibler würde - selbst wenn die Löhne eine gewisse Flexibilität nach unten erhielten - könnte eine Deflationsgefahr als Folge schrumpfender Verbrauchernachfrage durch großzügigere Gestaltung der Arbeitslosenunterstützung und kompensatorische Erhöhung der Staatsausgaben bzw. Senkung der Steuern abgewendet werden.

Wenn somit gegen eine ordnungspolitische Ursachentherapie der Arbeitskosteninflation keine überzeugenden ökonomischen Argumente vorzubringen sind, so kann man doch die politischen und sozialen Fakten nicht übersehen, die eine Aufspaltung der Gewerkschaften und eine marktmäßige Lohnbildung in das Reich der Utopie verbannen. Dies mögen die folgenden Argumente verdeutlichen:

(4) Gewerkschaften sind aufgrund ihrer historischen Entwicklung, ihrer Traditionen, ihrer Verflochtenheit mit der Staats- und Gesellschaftsordnung in den meisten Ländern nicht allein Zweckverbände bestimmter Arbeitnehmer zum Aushandeln von Lohnverträgen. Eine Einschränkung des demokratischen Grundrechts der Koalitionsfreiheit hätte weiterreichende politische Konsequenzen als etwa die Aufspaltung marktbeherrschender Unternehmungen. Die zwangsweise Aufspaltung der aus freiwilligen Zusammenschlüssen gewachsenen

Gewerkschaften würde in den meisten Ländern wohl nur auf dem Wege einer Verfassungsänderung möglich sein. Diese müßte von Regierungen und Parlamenten beschlossen werden, die zu einem erheblichen Teil von der Gunst der Gewerkschaften abhängen. Ein solcher Schritt wäre nur bei einem staatsgefährdenden groben Machtmißbrauch oder im Zuge einer grundlegenden institutionellen Reform der öffentlichen Gewaltenteilung denkbar. In den meisten Ländern verläuft der erkennbare politische Trend derzeit entgegengesetzt, nämlich in die Richtung einer stärkeren Zentralisierung der Entscheidungen.

(5) In einer Welt, in der die Mobilität der Arbeitskräfte unvollkommen - und sofern sie durch finanzielle Not erzwungen wird - unpopulär ist und in der überdies Einkommensunterschiede, wenn überhaupt, nur durch entsprechende Leistungsunterschiede sozialpolitisch gerechtfertigt werden - nicht aber durch eine unterschiedliche Stellung im Markt - wird der Lohn als Zufallsergebnis anonymer Marktkräfte von der Mehrheit der Teilnehmer nicht oder nur im Rahmen einer begrenzten Bandbreite akzeptiert. Was bei einzelnen Güterpreisen als Folge der Marktkräfte möglich ist, nämlich Senkungen oder ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Preisentwicklung, ist bei den Preisen für Arbeitsleistung nicht oder kaum praktikabel, weil es als ungerecht und unsozial empfunden würde.

Dem mag man zwar entgegenhalten, daß es ökonomisch sinnvoll wäre, auch die Leistung der Arbeitnehmer wie die der Unternehmer nach ihrem jeweiligen ökonomischen Nutzen für die Gesamtheit zu messen und zu entlohnen. Der Nutzen, den ein Arbeitnehmer für die Gesamtheit erbringt, hängt jedoch in erster Linie von der Art seines Arbeitsplatzes ab. Die Schaffung der Arbeitsplätze ist ebensowenig wie die Entscheidung über Art, Umfang und Methode der Wertschöpfung Sache der Arbeitnehmer sondern Aufgabe der Unternehmer. Je nach Kapitaleinsatz, technischem Fortschritt und unternehmerischer Tüchtigkeit ergibt sich für den einzelnen Arbeitnehmer eine unterschiedliche Produktivitätsentwicklung.

Arbeitskräfte bestimmter Qualität, deren Fachrichtung besonders gesucht ist, mögen höhere Löhne oder raschere Lohnsteigerungen erzielen als andere. Arbeitskräfte in Wachtumsbranchen mit überdurchschnittlichen Produktivitätssteigerungen mögen gleichfalls nachhaltigere Lohnerhöhungen als ihre Kollegen in anderen Sektoren erfahren. Aber die Veränderungen der Lohnstruktur werden, wenn man soziale und politische Unruhen vermeiden will, auf kurze bis mittlere Sicht sehr begrenzt sein.

Unter diesen Umständen spricht manches für den entgegengesetzten Weg, nämlich für die Förderung des Zusammenschlusses lokaler, regionaler, parteipolitisch, konfessionell oder nach sonstigen Merkmalen

differenzierter Gewerkschaften zu einer umfassenden nationalen Gewerkschaftsorganisation mit möglichst zentralisierter lohnpolitischer Richtlinienkompetenz, die den gewerkschaftlichen Dachorganisationen in den meisten westlichen Ländern bis heute fehlt.[1] Dieser Weg, der von der Hoffnung diktiert wäre, daß mit der Macht der Gewerkschaftsorganisation auch ihr Verantwortungsbewußtsein wächst, würde auf eine Beteiligung der Gewerkschaften an der Erarbeitung und Durchsetzung einer gesamtwirtschaftlich orientierten Lohn- und Einkommenspolitik abstellen. Ein solches Verfahren mag politisch realistisch und ökonomisch sinnvoll sein, sofern die Stellung der Gewerkschaften in der Wirtschaftsordnung und ihre Einstellung zu dieser Ordnung einer partnerschaftlichen Mitarbeit günstig sind.

Damit verschiebt sich die Frage nach einer optimalen Gewerkschaftsstruktur - im Hinblick auf die Vermeidung einer Lohnkosteninflation - auf die Frage nach dem optimalen Gewerkschaftstyp: Neigen bestimmte Gewerkschaftstypen mehr zu einer inflationistischen Lohnpolitik als andere? Clark Kerr hat den Versuch unternommen, den Einfluß verschiedener Gewerkschaftstypen auf das Lohnniveau zu ermitteln. Er hat zu diesem Zweck fünf gewerkschaftliche Grundtypen herausgearbeitet, von denen jeder

---

[1] In der Bundesrepublik besitzen - aufgrund ihrer Satzungen - weder der Deutsche Gewerkschaftsbund noch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände lohnpolitische Kompetenzen.

einer bestimmten Gesellschafts- und Staatsform entspricht:[1]

(1) Als Agent des Staates fungiert die Gewerkschaft in autoritären Staaten, heute vor allem in den kommunistischen Staaten und in zahlreichen Entwicklungsländern.

(2) Als Sozialpartner (Partner in der Kontrolle der Gesellschaft) wirkt die Gewerkschaft im Gesellschaftssystem des demokratischen Sozialismus (Beispiel: Holland und skandinavische Länder).

(3) In den Ländern mit freier marktwirtschaftlicher Ordnung treten die Gewerkschaften als sektorale Tarifpartner auf. (Beispiel: Bundesrepublik Deutschland, Vereinigte Staaten, Großbritannien).

(4) In den Ländern mit starken Klassenunterschieden und noch vorwiegend feudaler Gesellschaftsordnung tragen die Gewerkschaften meist den Charakter von Klassenkämpfern. (Beispiele: die meisten Länder des Vorderen Orients; aber auch einzelne Gewerkschaften in westeuropäischen Ländern z.B. in Italien und Frankreich, tragen bisweilen noch klassenkämpferische Züge.)

(5) Noch radikaler als der Klassenkämpfertyp ist der Gewerkschaftstyp des Systemgegners, der

---

[1] Clark Kerr "The Impacts of Unions on the Level of Wages" in "Wages, Prices, Profits and Productivity" - Background papers and the Final Report of the 15th American Assembly, New York, Juni 1959, S. 91 ff.

sich in Staats- und Gesellschaftsordnungen findet, die bereits im Verfall begriffen sind. Dieser Gewerkschaftstyp richtet seine Aktivität nicht nur gegen die Unternehmer, sondern er zielt auf einen Umsturz der gesamten Staatsordnung hin.

Unter dem Vorbehalt des Unsicherheitsmoments jeder Faktorzuordnung bei empirischen Tests sozialökonomischer Erscheinungen gelangt Kerr zu folgenden Ergebnissen:

(1) Der Gewerkschaftstyp "Agent des Staates" wird in dem ihm entsprechenden Wirtschaftssystem auf eine relativ langsame Steigerung des allgemeinen Lohnniveaus hinwirken.

(2) Der Gewerkschaftstyp "Sozialpartner" kann vorübergehend Lohnerhöhungen etwas unter dem Maß halten, das sie bei freier Lohnentwicklung erreichen würden. Aber die inneren Spannungen, die mit einer Politik der Lohnbeschränkung verbunden sind, lassen diese Wirkung nicht andauern. Die Erfahrung zeigt, daß Lohnbeschränkungen zwar unter bestimmten Umständen nützlich sein können, die Ergebnisse waren jedoch, auf das Ganze gesehen, im allgemeinen bescheiden.

(3) Der Gewerkschaftstyp sektoraler "Tarifpartner" wirkt uneinheitlich:

(a) in Zeiten besonders heftiger gewerkschaftlicher Aktivität (z.B. 1937 in den USA und Großbritannien) können die Löhne von diesem Gewerkschaftstyp stärker in die Höhe

getrieben werden, als es ohne Gewerk - schaften der Fall wäre.

(b) Bei Depressionen können die Löhne auf einem etwas höheren Niveau gehalten werden, als es ohne Gewerkschaften der Fall wäre.

(c) Auf der Höhe einer Prosperitätsperiode, bzw. am Beginn einer konjunkturellen Abschwächung, können die Lohnsteigerungsraten der vorangegangenen günstigeren Perioden zunächst beibehalten und dadurch ein höheres Lohnniveau erreicht werden, als es ohne Gewerkschaften der Fall wäre.

(d) Im Konjunkturaufschwung und bei einer Nachfrageinflation können durch diesen Gewerk - schaftstyp Lohnerhöhungen gehemmt werden.

(4) Die Gewerkschaftstypen "Klassenkämpfer" und "Systemgegner" werden in den ihnen entsprechenden Staats- und Gesellschaftsordnungen eine inflationäre Lohnentwicklung kräftig begünstigen, soweit sie die Macht dazu haben.

Man kann also feststellen, daß der inflationistische Einfluß der Gewerkschaftstypen in der dargestellten Reihenfolge vom "Agent des Staates" bis zum "Systemgegner" ceteris paribus tendenziell zunimmt. Die therapeutische Konsequenz, die Gewerkschaften zu Agenten des Staates "gleichzuschalten", scheidet in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung aus.

Die "second-best"-Lösung unter dem Gesichtspunkt der Anbieterinflationstherapie, nämlich die Gewerkschaften als Sozialpartner heranzuziehen, wird von zahlreichen westeuropäischen Ländern, die die Lösung des Kosteninflationsproblems in einer nationalen Lohn- und Einkommenspolitik suchen, heute angestrebt. Der Erfolg ist bisher zwar noch nicht überzeugend, was nicht zuletzt auf die mangelnden lohnpolitischen Kompetenzen der zentralen Gewerkschaftsinstanzen zurückzuführen ist, die an der Einkommenspolitik mitwirken. Der Ansatz ist jedoch richtig, um die aggressive Arbeitskosteninflation zu bekämpfen, bei der die aggressivsten Gewerkschaften ihre Position auf Kosten der weniger aggressiven verbessern.

Gelänge es der Gewerkschaftszentrale, sich eine Richtlinienkompetenz für die Lohnpolitik ihrer Mitgliedsgewerkschaften zu sichern, so würden die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der Lohnpolitik deutlicher offenkundig und zum Gegenstand der Erörterung innerhalb der Gewerkschaftsorganisation. Das könnte die Aggressivität mancher Einzelgewerkschaften dämpfen. Die aggressiven Gewerkschaften bekämpfen eine derartige Entwicklung und pochen daher am stärksten auf ihre lohnpolitische Unabhängigkeit.

Da es schwierig ist, die Kompetenzverteilung innerhalb einer Gewerkschaftsorganisation von außen zu beeinflussen und eine endogene Schwerpunktsverlagerung der politischen Entscheidungskompetenzen von

der Perepherie zum Zentrum allenfalls im Zuge eines langwierigen Prozesses zu erwarten ist, bleibt, um den Gewerkschaftstyp sektoraler Tarifpartner in Schranken zu halten, der Aufbau von Gegenmacht auf der Arbeitgeberseite eine mögliche Therapie.

Dies ist jedoch nur insoweit eine Frage der Ordnungspolitik, als dem Zusammenschluß von Arbeitgebern rechtliche Normen irgendwelcher Art entgegenstehen, die zu beseitigen wären. Wenn die Arbeitgeber meist weniger koalitionsfreudig sind als die Arbeitnehmer, so ist dies meist neben der differenzierten Markt- und Interessenlage eine Folge des starken Eigenständigkeitstriebes der Unternehmer.[1] Da es für die Behandlung der Gewerkschaftstypen Klassenkämpfer und Systemgegner keine ökonomischen, sondern nur politische Kriterien gibt, sei hier von einer Erörterung abgesehen.

Als Schlußfolgerung unserer Kritik der gegensätzlichen Vorschläge zur staatlichen Regelung des gewerkschaftlichen Organisationsbereiches ergibt sich - unter der Voraussetzung gewerkschaftlicher Loyalität gegenüber der Wirtschafts- und Sozialordnung - die Befürwortung einer Förderung zentraler lohnpolitischer Kompetenzen. Die Zentralisierung der Lohnpolitik und die Beachtung der realen Grenzen für Lohnerhöhungen kann von der Regierung durch die

---

[1] Das trifft nicht nur für die Kerrs Vorschlag zugrundeliegende amerikanische Situation zu, sondern auch für die Bundesrepublik, wo 17 Einzelgewerkschaften 42 Arbeitgeberverbänden gegenüberstehen, die nochmals in zahlreiche Regionalverbände unterteilt sind.

Bereitschaft gefördert werden, mit der Gewerkschaftsspitze ernsthaft nach geeigneten Möglichkeiten zur Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung mit anderen als lohnpolitischen Mitteln zu suchen. Die Möglichkeiten, die sich dafür anbieten, werden im Rahmen der Ablaufspolitik behandelt. Die Förderung lohnpolitischen Zusammenschlusses der Arbeitgeber ist ein weiteres Mittel zur Neutralisierung exzessiver gewerkschaftlicher Marktmacht.

c. Verbot restriktiver Gewerkschaftspraktiken

Die Ordnung des Arbeitsmarktes bezieht sich nicht nur auf Umfang und Zahl der gewerkschaftlichen Organisationseinheiten. Sie umfaßt vor allem auch die Abgrenzung der Rechte und Pflichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegeneinander und gegenüber den Arbeitnehmern. Die Ausgestaltung einiger dieser Regeln ist nicht ohne Einfluß auf das Anbieterinflationsproblem. Das gilt insbesondere für Arbeitsmarktbedingungen, die die Marktmacht der Gewerkschaften stützen, von denen wir die wichtigsten im Abschnitt A II genannt haben. Unter den dort aufgeführten Bedingungen sind die Fixierung von Mindestlöhnen und Höchstarbeitsstunden konstituierende Elemente der Tarifhoheit, die sich einer ordnungspolitischen Regelung durch den Staat entziehen. Der Staat kann jedoch gegen Vereinbarungen einschreiten, die darauf gerichtet sind, Arbeitsplätze gegen die Zuwanderung von Arbeitskräften unter sachlich nicht gerechtfertigtem Vorwand abzuschirmen.

c a. Vorschläge von Meade, Brownlee und Chamberlin

Von den zahlreichen Autoren, die sich für eine Abschaffung oder zumindest starke Einschränkung solcher restriktiver Praktiken der Gewerkschaften einsetzen, seien hier nur Meade, Brownlee und E. H. Chamberlin genannt. Meade begründet seine Auffassung mit dem Argument, daß Preisstabilität mit einem umso höheren Beschäftigungsgrad zu vereinbaren sei, je leichter unbeschäftigte Arbeitskräfte in offene Stellen abwandern können.[1] Brownlee sieht in der Schaffung freien Zutritts zu den Gewerkschaften eine Alternative zu Lohnkontrollen.[2] Chamberlin setzt sich für ein Verbot aller restriktiven Praktiken der Gewerkschaften und für die Abschaffung aller bestehenden gewerkschaftlichen Privilegien und Vorrechte ein, die nicht für die Tarifverhandlungen im enge-

---

[1] James E. Meade "The Control of Inflation", Cambridge 1958. S. 30: "... Demarcation rules which prevent one body of workers from shifting from one job to another, apprenticeship rules which prevent the easy entry of new labour into expanding trades ... are important examples. The more effectively such practices can be restrained, the easier it will be to combine full employment with price stability."

[2] Oswald H. Brownlee "An Economic Policy for Economic Growth and Stability" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth", a. a. O., S. 577: "In my estimation, however, the price level has determined money wages rather than money wages having determined the price level. In the event that my belief is incorrect the cure again is not wage controls but the establishment of conditions whereby entry into trade unions is without restrictions."

ren Sinne notwendig sind.[1]

Kritik

Restriktive Gewerkschaftspraktiken der genannten Art sind Hindernisse für eine gesamtwirtschaftlich optimale Verteilung der Arbeitskräfte. Wenn sie nicht durch eine drohende Arbeitslosigkeit defensiv motiviert sind, sondern der Privilegierung bestimmter Kreise von Arbeitskräften dienen und damit auch die Knappheitsrelationen der Arbeitskräfte und die Lohnstruktur verzerren, sind sie besonders schädlich. Ihr Verbot erscheint daher genauso gerechtfertigt wie im Bereich der Gütermärkte das Verbot der Marktaufteilung mittels Quotenkartellen usw. Brownlee scheint jedoch aus einer Unterschätzung der Möglichkeiten einer Arbeitskosteninflation heraus zu einer Überschätzung der heilsamen Wirkungen einer Öffnung der Gewerkschaften zu neigen. Er übersieht, daß auch solche Länder mit dem Problem der Anbieterinflation zu kämpfen haben, in denen ein völlig freier Zugang zu den Gewerkschaften gegeben

---

[1] Edward H. Chamberlin in einem Diskussionsbeitrag zum Thema "Power Blocs and Economic Forces" in "The American Economic Review", Vol. XLIX, May 1959, No. 2, S. 418: "... can we not say that most economists would condemn the whole wide range of restrictive activities in which unions so naturally engage from control to entry all the way to make work? ... Why not as a beginning forbid all such practices, with penalties severe enough to make the prohibition stick? ... Should we not speak less of collective bargaining and freedom to associate and ask the simple and direct question of how much power and what kind of power labor unions should be permitted to have ...? Union power can be reduced in any desired degree without sacrificing in the slightest the right of laborers to bargain collectively."

ist. Immerhin erscheint es richtig, zunächst den Ordnungsrahmen zu verbessern, bevor man sich als ultima ratio dazu entschließt, notfalls direkt in die Lohn- und Preisbildung einzugreifen.

c b. Vorschläge des "Economist"

Besonders hinderlich haben sich restriktive Gewerkschaftspraktiken bei Versuchen in Großbritannien erwiesen, ein kräftiges Wirtschaftswachstum ohne Inflation zu erreichen. Die britische Zeitschrift "Economist" hat daher vor einiger Zeit u. a. folgende Vorschläge für eine neue britische Gewerkschaftsgesetzgebung veröffentlicht[1]:

(1) Einsetzung eines "Registrar of Trade Unions", bei dem sich alle Gewerkschaften, die besonderen juristischen Schutz gegen Schadenersatz aus Streiks und anderen gewerkschaftlichen Handlungen beanspruchen, mit ihren Satzungen registrieren lassen müssen.

(2) Dieser "Registrar" könnte die Eintragung der Gewerkschaften von der Übernahme bestimmter Verpflichtungen abhängig machen. Vor allem durch Festlegung bestimmter Regeln soll erschwert werden, daß Arbeiter die im Geltungsbereich eines "closed shop" bei ihrer Gewerkschaft in Ungnade fallen und ausgeschlossen werden, ihren Arbeitsplatz verlieren oder gar überhaupt von der Arbeitsaufnahme in ihrem Fachge-

[1] "A New Law for Trade Unions? - Some Proposals for Reform", in "The Economist", Air Edition, February 8, 1964. S. 482 ff.

biet ausgeschlossen werden.

(3) Der "Registrar" könnte in jährlichen Berichten Reformvorschläge für die verschiedenen restriktiven Praktiken entwickeln.

Kritik

Ohne die Angemessenheit der Vorschläge für die britische Situation näher zu untersuchen, kann aus den Empfehlungen des "Economist" die allgemeine Konsequenz gezogen werden, daß der Staat die Zuerkennung der Tarifhoheit an eine Gewerkschaft von der Akzeptierung und Einhaltung gewisser Regeln abhängig machen kann. Von dieser Möglichkeit sollte der Staat möglichst weitgehend Gebrauch machen, um die nichtdiskriminatorische freie Arbeitsplatzwahl des einzelnen Arbeitnehmers zu gewährleisten. Welcher Schritte es hierfür bedarf, hängt von den Gegebenheiten des jeweiligen Landes ab.[1] In jedem Falle sollte beachtet werden, daß die Fähigkeit der Gewerkschaften, eine aggressive Politik zu betreiben, nicht zuletzt von der Macht abhängt, die sie über die Arbeitskräfte haben. Koalitionsfreiheit sollte nicht nur aus der Perspektive der Konfrontation der Institution Gewerkschaft mit der

[1] Für die Vereinigten Staaten hat u.a. die in anderem Zusammenhang zitierte, von CED eingesetzte unabhängige Studiengruppe in ihrem Bericht "The Public Interest in National Labor Policy" sowie das Research and Policy Committee von CED in der Studie "Union Powers and Union Functions - Toward a Better Balance" (a.a.O.) Vorschläge arbeitsrechtlicher Art gemacht.

Institution Arbeitgeber gesehen werden, sondern vor allem auch im Hinblick auf das rechte Verhältnis zwischen den Rechten der Gewerkschaften und den Rechten der einzelnen Arbeitnehmer. Die arbeitsrechtliche Vorsorge gegen einen Machtmißbrauch kann auch inflationärem Lohnkostendruck vorbeugen.[1]

d. Verfahrensregeln für den Ablauf von Arbeitskämpfen

Die Anerkennung bestimmter Verfahrensregeln für den Ablauf von Arbeitskämpfen durch die Gewerkschaften kann eine wesentliche Bedingung für die Zuerkennung der Tarifhoheit und die Zugestehung damit verbundener Rechte und Immunitäten der Gewerkschaften durch den Staat sein. Abgesehen von der Anerkennung von Streik und Aussperrung als gleichermaßen legitimen Mitteln des Arbeitskampfes - die das Gleichgewicht der Waffen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sichert - können folgende Verfahrensregeln dazu beitragen, die Rechte der einzelnen Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften zu wahren:

- das Verbot, Streiks ohne ordnungsgemäße Urabstim-

---

[1] Gottfried Haberler "Inflation - its Causes and Cures" S. 77: "Unions have acquired over the years de jure or de facto numerous immunities and exceptions which go far beyond anything accorded to business and other private associations. It is difficult to believe that legal reforms restoring a more balanced power equilibrium between the parties in wage bargains, and eliminating violence and other abuses would not have some effect in relieving inflationary wage pressure."

mung auszurufen[1]

- die Einhaltung einer Mindestankündigungszeit für Urabstimmungen
- das Recht der Arbeitgeber, ihre Belegschaft vor der Urabstimmung schriftlich oder mündlich von ihren Auffassungen in Kenntnis zu setzen
- die Verpflichtung der geheimen Abstimmung

Durch solche Regelungen könnte den betroffenen Arbeitnehmern eine verständige und abgewogene Würdigung der Sachlage erleichtert werden. Die Chance würde erhöht, daß an die Stelle emotionaler Reaktionen rationale Aktionen treten.

3. Stärkung der Marktmacht der Konsumenten

Wenn aus Gründen optimaler Produktionstechnik in weiten Bereichen einer hochentwickelten Industriewirtschaft kein vollkommener Wettbewerb hergestellt werden kann, kann der Wettbewerb bis zu einem gewissen Grad durch die Herausbildung von Marktmacht auf der anderen Seite

---

[1] Daß gegen solche Verbote in einzelnen Ländern noch erhebliche Bedenken bestehen, mag folgende Äußerung der unabhängigen britischen Forschungsorganisation Political and Economic Planning (PEP) illustrieren. Vgl. PEP "Trade Unions and the Law", Planning Vol. XXX. No. 479, London, March 1964, S. 147: "In spite of the damage done by unofficial strikes, legislation intended to prevent them would not be effective unless society is prepared to accept a surrender of some of the principles which are regarded as essential in a democracy. Freedom to withdraw labour is one of the most valuable rights of the worker in a free society and it would be wrong to interfere with this right unless there is the strongest evidence that it is being deliberately abused in order to damage the national interest."

des Marktes ersetzt werden. Galbraith, der dieses "Concept of Countervailing Power" entwickelte, ist der Meinung, daß diese Gegenmacht von selbst durch die gleichen Kräfte hervorgerufen wird, die die originäre Marktmacht entstehen lassen.[1] So finden sich, wie bereits ausgeführt, häufig in denjenigen Bereichen die stärksten Gewerkschaften, in denen die Märkte von mächtigen Unternehmungen beherrscht werden.

Andererseits wird die Marktmacht der Produzenten häufig auch durch Marktmacht auf der Seite des Groß- und Einzelhandels in Schranken gehalten. Damit allein ist jedoch nicht sichergestellt, daß die Vorteile des Großeinkaufs auf der Handelsstufe auch dem Konsumenten zugute kommen. Bei preisgebundenen Artikeln kann sich die Marktmacht des Handels beispielsweise in der Erzwingung hoher Händlerrabatte auswirken, die nicht im Preis an die Konsumenten weitergegeben werden. Daher scheint es zweckmäßig, zu versuchen, die Marktmacht der Konsumenten selbst zu stärken.

---

[1] John Kenneth Galbraith "American Capitalism", a. a. O., S. 111: "In fact, new restraints on private power did appear to replace competition. They were nurtured by the same process of concentration which impaired or destroyed competition. But they appeared not on the same side of the market but on the opposite side, not with competitors but with customers or suppliers. It will be convenient to have a name for this counterpart of competition and I shall call it "countervailing power". S. 113: "Countervailing power is also a self-generating force ... Power on one side of the market creates both the need for, and the prospect of reward to the exercise of countervailing power from the other side."

Praktisch ist es allerdings kaum möglich, die Konsumenten analog zu den Arbeitnehmern, Erzeugern oder Händlern zu organisieren, damit sie durch gezielte Kaufenthaltungen Marktmacht entfalten können. Dagegen ließe sich die Marktmacht der Konsumenten durch Verbesserung der Markttransparenz stärken. Ansatzpunkte zur Erhöhung der Markttransparenz sind:

a. die Einrichtung von Warentests
b. die Zulassung vergleichender Werbung

a. Einrichtung von Warentests

Warentests vermitteln den Konsumenten einen Überblick über die technischen Vorzüge und Nachteile vergleichbarer Erzeugnisse. Besondere Bedeutung kommt ihnen bei dauerhaften Gebrauchsgütern, die wegen der Höhe ihres Anschaffungspreises nicht alternativ von den Kunden selbst erprobt werden können (Automobile, Kühlschränke, Waschmaschinen) oder bei Verbrauchsgütern zu, deren mögliche schädliche Nebenwirkungen erst nach längerem Konsum von den Verbrauchern erkannt werden (Zigaretten, Waschpulver usw.). Durch Information über sachliche Vorzüge und Mängel von Gütern und Dienstleistungen, einschließlich etwaiger Reparaturanfälligkeit, Reparaturkosten und Service, wird den Konsumenten ein Vergleich zwischen Preis und Qualität auf den untersuchten Märkten ermöglicht. Zugleich wird die einseitige und häufig nicht mit sachlichen Argumenten operierende Werbung, die vom Preiswettbewerb ablenkt, durch objektivere Informationen

ergänzt und korrigiert. Schließlich werden die Unternehmer durch solche Tests zu einer gewissenhafteren Ausführung ihrer Produkte, zur Beseitigung aufgedeckter Mängel und damit zur Verbesserung ihrer Produkte bzw. ihres Service angespront.

Warentests können Preissenkungen stimulieren oder Preissteigerungen erschweren

- indem sie die qualitativen oder preislichen Vorteile weniger bekannter Wettbewerber auf einem Markt der Öffentlichkeit bekannt machen und damit die marktbeherrschende Stellung finanzstarker und mit großem Werbeaufwand arbeitender Unternehmungen einschränken;
- indem sie die Unternehmer zu Qualitätsverbesserungen anregen, die bei konstantem Preis einer Verbilligung der Produkte gleichkommen.

Kritik

Eine Gefahr von Warentests besteht darin, daß sie nicht sachgemäß ausgeführt werden oder daß zufällige Einzelergebnisse in unzulässiger Weise verallgemeinert werden. Diese Gefahr ist vor allem dann gegeben, wenn die Institution, die die Tests durchführt, nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um erfahrene Fachleute mit den Tests zu befassen oder um eine hinreichend repräsentative Anzahl auch solcher Produkte für die Stichproben auszuwählen, deren Anschaffungspreis relativ hoch ist. Im ersten Fall kann die Beurteilung nach einem

sachlich falschen Orientierungsmaßstab erfolgen. Im zweiten Fall kann beispielsweise die relative Reparaturanfälligkeit und Haltbarkeit der getesteten Stücke zufällig ein von dem tatsächlichen Durchschnitt stark abweichendes Ergebnis zeigen. Die Konsumenten können durch Empfehlungen eines Artikels, der zufällig bei dem Test besonders günstig abgeschnitten hat, auf die falsche Fährte gesetzt hat.

Wenn man diesen Gefahren entgehen will und eine mit Fachpersonal und Finanzmitteln hinreichend ausgestattete Testinstitution errichtet, besteht wiederum die Gefahr, daß eine solche Institution ein so hohes Maß an Autorität erlangt, daß die Risikobereitschaft der Unternehmer zur Entwicklung neuer Produkte erheblich gedämpft wird. Selbst bei gewissenhafter Forschungsarbeit bedürfen die Unternehmer bei der Einführung neuer Produkte der Möglichkeit der Markterprobung. Der Unternehmer muß aus der Reaktion des Marktes und aus der Erfahrung lernen können, um seine Produkte nach und nach zu verbessern, d. h. die Konsumenten müssen einen Teil des Risikos von Neuentwicklungen mittragen. Die Furcht vor dem Verdikt durch die Testinstitution mag die Markteinführung neuer Produkte verzögern - was tendenziell wettbewerbsentschärfend wirkt - oder höhere Kosten bzw. Risikospannen ergeben, weil der Absatz eines zunächst ungünstig bewerteten und später verbesserten Produkts zur Rückgewinnung des Konsumentenvertrauens einen höheren Werbeaufwand er-

fordert. Das kann bei einer Preisstrategie, die auf die Konstanz eines bestimmten Preises über längere Zeitspannen abzielt, die Kalkulation mit einem von vornherein höheren Risikozuschlag bewirken.

Für das Anbieterinflationsproblem hätte dies ceteris paribus die Konsequenz, daß Preissenkungen, die Preissteigerungen in anderen Bereichen kompensieren könnten, geringer oder seltener würden und daß der höhere Risikozuschlag - von Gewerkschaften als höherer Gewinnzuschlag interpretiert - zum Anlaß höherer aggressiver Lohnforderungen genommen wird. Diese Nachteile können durch Einrichtung mehrerer Testinstitutionen abgemildert werden, was jedoch wiederum die Gefahr sachfremder Einflüsse oder sachlicher Unzulänglichkeit erhöht. Richtig angewandt dürften die Vorteile der Warentests dennoch die Nachteile überwiegen. Als ein Mittel zur Therapie der Anbieterinflation kommt ihnen gleichwohl allenfalls untergeordnete Bedeutung zu.

b. Vergleichende Werbung

Die Aufhebung des beispielsweise in der Bundesrepublik geltenden grundsätzlichen Verbots der vergleichenden Werbung würde vielleicht noch mehr als Warentests die Markttransparenz für die Verbraucher erhöhen, wobei das eine das andere Instrument nicht notwendigerweise ausschließt. Die Werbung könnte dadurch ganz allgemein einen höheren Informations-

gehalt bekommen. Der Appell an unterschwellige Gefühle würde möglicherweise etwas zurückgedrängt. Das gilt freilich nicht für solche Konsumgüter, deren Wert in erster Linie durch ihre Eigenschaft als Statussymbol begründet wird, wobei sie diese Eigenschaft erst durch einen relativ hohen Preis erhalten.

Ein Vorzug gegenüber Warentests bestünde darin, daß vergleichende Werbung stets auf dem neuesten Stand sein kann. Sie kann laufend den jeweiligen Konkurrenzbedingungen Rechnung tragen, während Tests der Güter oder Dienste einer bestimmten Kategorie im allgemeinen nur in größeren Zeitabständen wiederholt werden und damit Verbesserungen, Ergänzungen und neu aufgetretene Mängel auch nur in entsprechenden Intervallen erfaßt werden können.

Kritik

Gegen die vergleichende Werbung wird vor allem angeführt:

- daß Wettbewerbshandlungen, die gegen die guten Sitten verstoßen, in der Bundesrepublik laut UWG. verboten sind. Maßstab für die guten Sitten könne jedoch nur das "Anstandsgefühl des verständigen und anständigen Durchschnittsgewerbetreibenden" sein, nicht aber die Markttransparenz oder das Informationsbedürfnis des Käufers.[1]

---

[1] Diese Auffassung vertrat die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern laut Handelsblatt Nr. 69, S. 3 vom 9. April 1962.

- daß die Gerichte vor große Schwierigkeiten gestellt würden, wenn sie prüfen sollten, ob ein Vergleich wahr und infolgedessen zulässig ist;

- daß die Werbungstreibenden in ihren Vergleichen nur die Vorteile ihrer eigenen und die Mängel der konkurrierenden Produkte herausstellen. Bis solche unrichtigen, weil unvollständigen Vergleiche im Prozeßweg richtiggestellt sind, haben sie den Verbraucher bereits irregeführt, dem unlauteren Wettbewerber bereits geschäftliche Erfolge und dem Konkurrenten bereits Schaden eingetragen.[1]

- daß der kapitalstärkere Wettbewerber bei vergleichender Werbung im Vorteil ist, weil er mehr für die Werbung aufwenden und damit die Produkte kapitalschwächerer Wettbewerber nachhaltiger diskreditieren kann und weil er auch eher das Risiko hoher Prozeßkosten auf sich nehmen kann.

Die Argumentation mit dem "Anstandsgefühl des verständigen und anständigen Durchschnittsgewerbetreibenden" ist unhaltbar, da sie die Wettbewerbspolitik lediglich unter dem Gesichtspunkt der Produzenten- und Händlerinteressen bewertet. Außerdem läßt sich die

---

[1] Diese Argumente wurden von der Industrie- und Handelskammer Berlin vorgebracht. Vgl. Handelsblatt Nr. 83 vom 2.5.1962 und Handelsblatt vom 12./13. Oktober 1962

Richtigkeit bestimmter Regelungen nicht einfach damit begründen, daß sie bisher bestanden und das Anstandsgefühl bestimmter Wirtschaftsgruppen geprägt haben. Mit einer solchen Argumentation könnte jede Weiterentwicklung überkommener Normen blockiert werden.

Mehr Gewicht hat das Argument, daß die Gerichte bei der Prüfung des Wahrheitsgehalts vergleichender Werbung überfordert werden könnten. Diese Schwierigkeiten können jedoch eingeschränkt werden, wenn man die Zulässigkeit vergleichender Werbung auf den nachprüfbaren technischen Nutzen beschränkt, hingegen jeden Vergleich in der Werbung weiterhin verbietet, der sich auf den möglichen relativen Geltungsnutzen konkurrierender Produkte bezieht.

Gegen das Argument, daß vergleichende Werbung den Konsumenten irreführen und den Konkurrenten schwächen kann, weil sie einseitig die Vorzüge der eigenen den Schwächen konkurrierender Produkte gegenüberstellt, spricht, daß der Konsument sich nicht allein auf die Information eines Anbieters bei seiner Wahl zu beschränken braucht, sondern daß er durch Prüfung der Vergleichsangaben verschiedener Wettbewerber durchaus ein klares Bild erhalten kann. Im übrigen kann der Konsument bei Fehlen einer vergleichenden Werbung in erhöhtem Maße irregeführt werden, da ihm jeder Wettbewerber - wenn er überhaupt sachlich informiert und nicht nur an Gefühle appelliert - lediglich die Vorzüge seiner Produkte bekannt gibt, aber niemand irgendwelche Angaben über die Mängel macht.

Am gewichtigsten dürfte das Argument sein, daß der kapitalstärkere Wettbewerber bei vergleichender Werbung im Vorteil ist. Doch auch hierbei darf nicht übersehen werden, daß der Vorzug, mehr Mittel für die Werbung ausgeben zu können, auch ohne vergleichende Werbung zu Buche schlägt.[1] Allerdings kann sich diese Vorzugsstellung verstärken, wenn bei Zulässigkeit der vergleichenden Werbung der stärkere Wettbewerber die Produkte finanzschwächerer Wettbewerber diskreditieren kann und diese nicht die Mittel haben, um im selben Umfang auf Mängel der Produkte des stärkeren hinzuweisen. Da sich jedoch negative Urteile erfahrungsgemäß sehr viel rascher und weiter verbreiten, braucht sich der Unterschied in der Wettbewerbsposition zwischen finanzstarken und finanzschwachen Wettbewerbern ceteris paribus durch die Zulassung vergleichender Werbung keineswegs zu Ungunsten der Letzteren zu ändern. Es besteht im Gegenteil die Chance, daß durch solche Vergleiche offenbar wird, daß bestimmte Produkte marktbeherrschender Anbieter zu teuer sind - wenn man ihre technischen Eigenschaften mit denen billigerer Produkte weniger bekannter Wettbewerber vergleicht - und daß sich daher mehr Konsumenten diesen letzteren Produkten zuwenden.

---

[1] In diesem Zusammenhang verdient die neuere Antitrustpolitik in den Vereinigten Staaten Beachtung, die auch Fusionen von Firmen verschiedener nicht miteinander konkurrierender Branchen verbietet, wenn die aufnehmende Firma über einen sehr hohen Werbeetat verfügt, der ihr über kurz oder lang eine marktbeherrschende Stellung in der Branche der aufgenommenen Firma verschaffen kann.

4. Abbau von Mobilitätshemmnissen

Mobilitätshemmnisse fördern die Anbieterinflation, indem sie aggressive, responsive oder auch defensive Arbeitskosten- und Gewinnzuschlagsteigerungen begünstigen. Wo der Zuwanderung von Arbeitskräften aus anderen Regionen oder Wirtschaftszweigen Mobilitätshemmnisse im Wege stehen, können die Gewerkschaften höhere Löhne und die Unternehmer großzügiger kalkulierte Preise fordern, als wenn sie mit einer flexiblen Ausdehnung konkurrierender Arbeits- und Güterangebote rechnen müssen. Wo der Abwanderung von Arbeitskräften in andere Wirtschaftsbereiche Mobilitätshemmnisse im Wege stehen, können die Gewerkschaften durch restriktive Praktiken (stand-by orchestras, feather-bedding) defensive Arbeitskostensteigerungen erzwingen.

Je besser es hingegen gelingt, die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen, desto geringer ist die Gefahr eines Konflikts zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Wenn eine durch technischen Fortschritt oder schwache Nachfrageentwicklung in einzelnen Bereichen entstehende Arbeitslosigkeit durch Abwanderung in andere Bereiche bereinigt werden kann, können aggressive, defensive oder responsive Arbeitskostensteigerungen und kompensatorische Expansionsmaßnahmen der Währungsbehörden, wie Meade gezeigt hat, vermieden werden: "While the bargaining power of labor would be somewhat increased in those parts of the economy from which labor was moving it would be somewhat decreased in those parts of the economy into which labor was moving. Contrast this with a

policy of reducing the level of unemployment by a general expansion of the money demand for goods and services without any significant mobility of labor. The demand for labor would have to be raised in all industries, occupations and regions.... There would be a great increase in the upward pressure on wage rates throughout the economy. Thus the "break-even" point in the labor market can be achieved with a lower level of unemployment, the more mobile is the labor force."[1] Der Abbau von Mobilitätshemmnissen kann somit bewirken, daß unsere in Schaubild II dargestellte Phillipskurve nach links rückt.

Die optimale Verteilung und Mobilität der Produktionsfaktoren kann insbesondere durch folgende Maßnahmen gefördert werden:

(1) Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für eine langfristige Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Angesichts der mehr oder weniger parallelen Entwicklungen in den Industrieländern der freien Welt wäre dies ein Gebiet, wo sich Vergleiche und Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene - etwa im Rahmen der ILO oder der OECD - anbieten. Die Ergebnisse dieser Vorausschau müßten den Berufsberatern zugeleitet werden, damit diese den Ratsuchenden nicht lediglich sagen können, wo heute Lehrstellen offen sind, sondern damit sie sie darüber aufklären können, welche Schule, Ausbildung und Beruf auf längere Sicht die besten

---

[1] James Meade "The Control of Inflation", Cambridge 1958, S. 29.

Aussichten hat.[1] Darüber hinaus kann man an besondere Förderungsmaßnahmen für bestimmte zukunftsweisende Ausbildungszweige denken, sei es durch Kammern, Wirtschaftsverbände oder staatliche Stellen. Auf diese Weise könnte Vorsorge getroffen werden, daß die Zahl derer sinkt, die zunächst eine Ausbildung in einem Beruf ohne Zukunftsaussichten erhalten und später günstigenfalls als ungelernte oder angelernte Arbeiter in eine andere Fachrichtung überwechseln und ungünstigenfalls besonderen Schutz und Unterstützung des Staates in ihrem gelernten Beruf beanspruchen.

(2) Die Vorsorge für die rasche Umschulung von Arbeitskräften, die in bestimmten Berufen nicht mehr einzusetzen sind. Diese Vorsorge kann personeller, institutioneller und finanzieller Art sein.[2] Daß der-

---

[1] Auf die Bedeutung einer vorausschauenden Ausbildungsplanung für den wirtschaftlichen Fortschritt hat der Sachverständigenrat aufmerksam gemacht: "Die Einführung neuer Erzeugungsmethoden kann leicht auf Hindernisse stoßen, wenn dazu berufliche Qualifikationen gebraucht werden, die nicht oder nur in unzureichendem Maße vorhanden sind und nur in langer Ausbildungszeit erworben werden können." Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1965/66, a.a.O., Ziffer 264.

[2] In den Vereinigten Staaten wurde z.B. im Jahre 1961 ein umfassendes, großzügiges Umschulungsprogramm ("Manpower Training and Development Act") auf nationaler Ebene entworfen. Vgl. "Monthly Labor Review", August 1963, Vol. 86, Nr. 8

artige Bildungsinvestitionen nicht nur der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dienen, sondern auch zur Verhinderung der Inflation und zur Förderung des Wachstums notwendig sind, hat Myrdal 1963 besonders im Blick auf die amerikanische Situation festgestellt: Es ist nicht schwierig, einen Boom hervorzurufen. Aber dieser würde bald durch den Flaschenhals des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften gefährdet, lange bevor die Arbeitslosigkeit wesentlich abgenommen hat.[1]

(3) Die einheitliche Regelung der Berufsausbildung in der Wirtschaft - nicht als Spezialausbildung auf eine im Zuge technischen Fortschritts möglicherweise überflüssig werdende Fertigkeit hin, sondern als Stufenausbildung. Eine in sich abgeschlossene Grundstufe könnte eine Vielzahl verwandter Berufe ausbilden. Zu weiterer Qualifizierung könnte darauf eine Förderstufe und hierauf eventuell eine weitere Endstufe aufbauen. Bei notwendig werdendem Arbeitsplatzwechsel in eine andere Branche - der, wie der Sachverständigenrat ausführt, "bei einem sehr stark vom technischen Fortschritt getragenem Wachstum sehr oft zugleich auch ein Wechsel in einen anderen Beruf"[2] ist, könnte die Endstufe oder

---

[1] Gunnar Myrdal "Challenge to Affluence", Pantheon 1963.

[2] Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Jahresgutachten 1965/66", a.a.O., Ziffer 261.

In ähnliche Richtung weist der am 20.9.1967 vom deutschen Bundeskabinett verabschiedete Entwurf für ein Arbeitsförderungsgesetz, in dem u.a. ein Rechtsanspruch auf Fortbildung mit den entsprechenden finanziellen Konsequenzen verankert werden soll. Vgl. "Die Welt" Nr. 220 vom 21.9.1967.

notfalls auch die Förderstufe rasch, leicht und vollgültig durch Umschulung ersetzt werden.[1]

(4) Die Abschaffung von Mobilitätshemmnissen, die sich aus Abkommen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften ergeben. Die schon erwähnte, von CED eingesetzte unabhängige Studiengruppe unter Vorsitz von Clark Kerr[2] hat hierzu vorgeschlagen, daß die betriebliche Altersversorgung von einem bestimmten Alter oder einer bestimmten Betriebszugehörigkeitsdauer an als fester Anspruch anerkannt wird, der auch bei späterem Arbeitgeberwechsel nicht erlischt. Dies könnte im Wege einer Verrechnung privater Pensionsansprüche mit der öffentlichen Altersversorgung geschehen.

(5) Die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen in Gegenden mit chronischer Unterbeschäftigung. Hierzu gehört die Verbesserung der Infrastruktur und die öffentliche Förderung der Errichtung neuer Betriebe in diesen Gebieten.

---

[1] Grundzüge eines derartigen Ausbildungsgesetzes, das u.a. eine Berufsvorausschau und die Ersetzung von Lehr- und Anlernberufen durch Ausbildungsberufe vorsieht, hat die SPD bereits Anfang August 1966 veröffentlicht. Vgl. "Die Welt" vom 5.8.66
"SPD: Berufe dem Arbeitsmarkt anpassen".

[2] "The Public Interest in National Labor Policy", by an Independent Study Group, CED, a.a.O., S. 122 ff.

(6) Die Förderung des Wohnungsbaus für Arbeitskräfte in Gebieten mit hohem Arbeitskräftebedarf, soweit hier ein Engpaß für die mögliche Zuwanderung von Arbeitskräften aus unterbeschäftigten Gebieten besteht; ferner der Ausbau der Verkehrsmittel und Verkehrswege für den Pendelverkehr zwischen Gebieten mit Arbeitskräfteüberschuß und Gebieten mit Arbeitskräfteknappheit.

(7) Der Abbau von konservierenden Schutzmaßnahmen für überbesetzte Wirtschaftsbereiche. Durch den Abbau öffentlicher Beihilfen an überbesetzte Bereiche erhöht sich der Einkommensabstand zur übrigen Wirtschaft und der Anreiz zur Abwanderung in produktivere Bereiche. Die Abwanderung lockert vom Markt her den Arbeitskostendruck in der übrigen Wirtschaft. Gleichzeitig kann in der Regel eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität erwartet werden, da in den Bereichen, aus denen die Arbeitskräfte abwandern, weniger Arbeitskräfte das gleiche Produktionsvolumen erstellen und die abgewanderten Arbeitskräfte an ihren neuen Arbeitsplätzen eine höhere Produktivität als an ihren alten erzielen. Die Produktivitätssteigerungen erweitern den gesamtwirtschaftlichen Spielraum, innerhalb dessen Lohnsteigerungen nicht inflationistisch wirken. Dabei muß allerdings beachtet werden, daß nur der Teil der Produktivitätssteigerung noch verteilbar ist, der nicht schon in den relativ höheren Löhnen der abgewanderten Arbeitskräfte an ihren neuen Arbeitsplätzen vergütet wurde.

5. Erleichterung der Behauptung kleiner und mittlerer Unternehmungen auf teiloligopolistischen Märkten

Der preispolitische Spielraum marktbeherrschender Unternehmungen kann durch eine Mittelstandspolitik eingeschränkt werden, die Außenseitern und Mengenanpassern eine Erweiterung ihres Marktanteils und damit eine eigene Preispolitik erleichtert. Dadurch kann eine von den etablierten Oligopolisten betriebene Strategie der Angebotsknapphaltung durchkreuzt und im Zuge der Angebotserweiterung eine Senkung der Preise erzwungen werden. Durch Stärkung der Wettbewerbskraft kleiner und mittlerer Anbieter kann eine Schlafmützenkonkurrenz in einen aktiven Preiswettbewerb umgewandelt und eine zunehmende Monopolisierung infolge Ausscheidens kleinerer Wettbewerber verhindert werden. Im Interesse einer optimalen Faktorallokation sollte die Mittelstandspolitik nicht auf Konservierung unrentabler Betriebe, sondern auf Hilfe zur Selbsthilfe ausgerichtet sein. Soweit ein Wettbewerbsrückstand kleiner und mittlerer Unternehmungen auf diskriminatorischen Wirkungen des Steuersystems beruht, erscheint ein Ausgleich durch geeignete Vergünstigungen vertretbar.

Ohne auf die Problematik der Mittelstandspolitik hier allzu weit einzugehen, seien folgende Ansatzpunkte für eine Verbesserung unvollkommener Marktstrukturen genannt:

(1) Die Freistellung der Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmungen auf teiloligopolistischen Märkten vom Kartellverbot.

Eine großzügigere kartellrechtliche Handhabung der zwischenbetrieblichen Kooperation wird in der Bundesrepublik seit einiger Zeit insbesondere im Hinblick auf Mittelstandserhaltung und Rationalisierung gefordert.[1] Unter dem Gesichtspunkt der Anbieterinflationsvorbeugung hätte die Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmungen vor allem die Funktion, diese zur Leistungs- und Produktivitätssteigerung anzuregen und damit Preissenkungen zu ermöglichen bzw. den Spielraum für nichtinflationäre Lohnerhöhungen zu erweitern.

(2) Die steuerliche Begünstigung der Kooperation und des Zusammenschlusses kleiner und mittlerer Unternehmungen auf teiloligopolistischen Märkten. Soweit die Kooperation der Mittel- und Kleinbetriebe auf die Dauer echte Produktivitätssteigerungen erwarten läßt und bisherige Erhaltungssubventionen überflüssig macht, scheint eine steuerliche Begünstigung, z.B. in Form erhöhter Abschreibungsvorteile, vertretbar.[2] Eine steuerliche Förderung des Zusammenschlusses - wie sie z.B. im Hinblick auf die Errichtung der EWG seit einigen Jahren in Frankreich besteht - könnte wettbewerbspolitisch sinnvoll sein, wenn dadurch die

---

[1] Vgl. Hans Rühle von Lilienstern "Konkurrenzfähiger durch zwischenbetriebliche Kooperation", Forkel-Verlag, Stuttgart 1963, ferner Arno Sölter "Funktionsausgliederung und Funktionskoordination als Kernproblem der modernen Wettbewerbswirtschaft" in "Die Unternehmung im Strukturwandel der Wirtschaft", Bd. II, Berlin 1966

[2] Eine derartige Empfehlung findet sich bei Rühle von Lilienstern, a.a.O., S. 162

relative Konzentration[1] aufgehalten würde, da die Chancen für einen funktionsfähigen Wettbewerb weniger von der absoluten Zahl der Wettbewerber auf einem Markt als vielmehr von dem relativen Gewicht der größten Wettbewerber bzw. von der Streuungsbreite der Unternehmensgrößen der Wettbewerber abhängen. Das System der Einkommen-, Körperschaft- und Erbschaftsteuern begünstigt in vielen Ländern den Aufkauf kleinerer Konkurrenten durch finanzkräftige Kapitalgesellschaften.[2]

---

[1] Vgl. Karl Brandt: "Konzentration und wirtschaftliche Entwicklung", in "Die Konzentration in der Wirtschaft", Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1960, S. 1477. "Relative Konzentration setzt ein, wenn sich bei zunächst noch konkurrenzbetonter Marktstruktur die Marktpositionen der großen Firmen einer Industriegruppe auf Kosten der kleinen verbessern. Feststellbar ist diese relative Konzentration an der Vergrößerung der Streuung der Betriebs- und Unternehmensgrößen .."
S. 1479: "Scheiden die Kleinen infolge des Fortschrittes der relativen Konzentration als die wirtschaftlich Unterlegenen aus dem Markte aus, sinkt mithin bei hoher relativer Konzentration die Zahl der Unternehmer des Industriezweiges, so geht die relative Konzentration in die absolute über."

[2] Vgl. z.B. Albert E. Rees "Price Level Stability and Economic Policy" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth - Compendium of Papers submitted by Panelists", a.a.O., S. 659: "The tax laws could be revised to remove the incentives for profitable corporations to buy out corporations with deductible losses. Estate tax laws could be revised to make un-necessary the sale of family-owned enterprises to meet estate tax liabilities."

Die Erleichterung der absoluten Konzentration - in Form des Zusammenschlusses kleinerer Unternehmungen - kann insbesondere dann unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsförderung vertreten werden, wenn dadurch der Umweg über die relative Konzentration, d.h. der Zunahme des Gewichts der Großen durch Aufsaugen der Kleinen vermieden wird. Das gilt vor allem in den Fällen, in denen technische, organisatorische und finanzielle Erfordernisse zum Großbetrieb und zum Großunternehmen drängen, d.h. in denen sich als einzige Alternativen für Zusammenschlüsse der Kleinen das Aufsaugen durch die Großen oder ständige öffentliche Subventionierung der Kleinen ergeben.

6. Ausrichtung des Steuersystems auf die Förderung wettbewerbsähnlicher Angebots- und Preisstrukturen auf unvollkommenen Märkten

Da mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik und mit Maßnahmen zur Förderung der Faktormobilität die Marktmacht und der preispolitische Spielraum der Anbieter in weiten Wirtschaftsbereichen allenfalls eingeschränkt, aber nicht aufgehoben werden kann - wenn man nicht gewaltige Produktivitätseinbußen und die Blockierung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts hinnehmen will -, bleibt die Möglichkeit, die Angebots- und Preispolitik marktbeherrschender Unternehmungen mittels steuerlicher Anreize und Strafen zu beeinflussen.

Drei verschiedene Vorschläge weisen in diese Richtung. Scott und Föhl empfehlen grundlegende Reformen der Bemessungsbasis für die Gesellschaftssteuer, wobei Scott auf die Preispolitik, Föhl auf die Angebotspolitik der Unternehmungen abstellt. Means hingegen empfiehlt, die Einkommensteuer des Managements marktbeherrschender Kapitalgesellschaften nach der Befolgung bestimmter Gemeinnützigkeitsnormen zu bemessen, die für die Preis- und Angebotspolitik solcher Unternehmungen festzulegen wären.

a. Vorschlag von Scott

Scott[1] will das Eigeninteresse der Unternehmer an stabilen bzw. sinkenden Preisen dadurch wekken, daß Preissenkungen steuerlich belohnt und Preiserhöhungen steuerlich bestraft werden, unabhängig davon, wie sich die Gewinnspannen oder auch die Gewinne in ihrer Gesamtheit entwickeln. Grundlage der Steuerbemessung ist für jedes Jahr die durchschnittliche Preisentwicklung aller von einer Unternehmung angebotenen Güter und Dienste im Vergleich zum Vorjahr.

Je mehr die Preise im Durchschnitt pro Jahr steigen, desto mehr erhöhen sich die Steuersätze und

---

[1] M. Fg. Scott "A Tax on Price Increases?" in "The Economic Journal", Vol. LXXI, 1961, S. 350 ff. Scott umreißt seine Grundidee wie folgt (S. 353): "The essential change proposed is to make the rate of profits tax payable in respect of a given year by any company vary with the average increase or decrease in the price of the goods and services sold by it in that year as compared with the previous year."

umgekehrt. Scott führt zur Erläuterung folgendes Zahlenbeispiel an:

Durchschnittliche prozentuale Preisveränderung der verkauften Güter gegenüber dem Vorjahr	Fällige Gewinnsteuer im laufenden Jahr, ausgedrückt in Prozenten des steuerbaren Gewinns
- 6 bis - 5	0
- 5 bis - 4	2
- 4 bis - 3	4
- 3 bis - 2	6
- 2 bis - 1	8
- 1 bis 0	10
0 bis + 1	12
+ 1 bis + 2	14
+ 2 bis + 3	16
usw.	usw.

Preissenkungen um mehr als 6% könnten auf das folgende Jahr vorgetragen werden. Die Steuer soll die Unternehmer dazu anregen, Produktivitätssteigerungen weniger in Lohnerhöhungen an die Belegschaft als vielmehr in Preissenkungen an die Konsumenten weiterzugeben und damit einer Verbündung von Gewerkschaften und Unternehmern auf Kosten der Konsumenten entgegenwirken. Im Gegensatz zu festen Steuersätzen, bei denen die Unternehmer lediglich daran interessiert sind, daß sich die Kosten-Preis-Schere nicht schließt - bei denen sie also ohne weiteres bereit sind, höhere Löhne zu zahlen, wenn der Markt eine entsprechende Preisanpassung zuläßt - soll die

variable Steuer das Interesse der Unternehmer an absoluten Kosten- und Preissenkungen wecken. Gegen die Schrittmachergewerkschaften in Bereichen mit hohen Produktivitätssteigerungen soll dadurch der Widerstand der Unternehmer mobilisiert werden. Um die Unternehmer in Bereichen, wo keine oder nur geringe Produktivitätssteigerungen möglich sind, wo aber im Zuge des steigenden Lebensstandards die Löhne gleichfalls erhöht werden müssen, nicht unbillig zu belasten, schlägt Scott vor, diesen eine Option zum Ausscheiden aus dem System zu gewähren. Die Unternehmer, die von dieser Option Gebrauch machen, werden mit einer festen Gewinnsteuer - unabhängig von der Entwicklung der Preise - belegt. Der Steuersatz dafür müßte hoch genug angesetzt werden, um sicherzustellen, daß genügend Unternehmungen in dem variablen System verbleiben, so daß dieses seine Wirkungskraft behält. Andererseits dürfte der Satz auch wieder nicht zu hoch sein, damit die danach besteuerten Unternehmungen nicht in ihrer Existenz bedroht werden. Scott denkt an einen Satz von etwa 15%. Nach einem derartigen festen Satz sollten im übrigen auch solche Unternehmungen besteuert werden, deren Preisveränderungen nicht meßbar sind (z.B. Banken).

Um den preis- und kostensenkenden Effekt des variablen Systems zu gewährleisten, soll den Unternehmungen, die sich einmal für dieses System entschieden haben, ein späterer Austritt möglichst erschwert werden. Andererseits soll ein solcher

Austritt nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, um Unternehmungen im Falle ungewöhnlicher Kostensteigerung, z.B. bei einer Rohstoffhausse auf dem Weltmarkt, eine Ausweichmöglichkeit zu belassen. Ohne eine solche Möglichkeit könnte den Unternehmern das Risiko dieses Systems zu groß sein, was sie von Anfang an davon abhalten könnte, sich für das System zu entscheiden. Durch die Ausweichmöglichkeit soll der Steuerprogression eine Höchstgrenze gesetzt werden. Wenn diese Höchstgrenze bei einem normalen festen Steuersatz von 15% läge, so würden sich für diejenigen Unternehmungen, die nach dem variablen System besteuert werden, unbillige Steuerprivilegien gegenüber den anderen Unternehmungen ergeben. Um dies zu vermeiden und um ein häufiges Ausscheiden aus dem variablen System zu verhindern, soll im Falle eines Austritts aus dem variablen System im ersten Jahr eine erheblich höhere Steuerrate in Ansatz gebracht werden, z.B. 25%, die im Laufe der darauf folgenden Jahre allmählich auf die "Dauerrate" von 15% gesenkt würde. Der Wiedereintritt in das variable System sollte jederzeit möglich sein. Die variable Steuer soll besonders in denjenigen Bereichen kosten- und preisdämpfend wirken, in denen die Unternehmer ohne Schwierigkeiten steigende Kosten auf die Preise überwälzen können und dies auch in der Regel tun. Scott hat dies an den vier Marktformen der monopolistischen Konkurrenz, des Oligopols mit geknickter Nachfragekurve, der Preisführerschaft und des Monopols demonstriert. In jedem Fall wird unterstellt, daß

die Unternehmer mit einem bestimmten prozentualen Gewinnzuschlag auf ihre langfristigen totalen Durchschnittskosten kalkulieren. Wenn eine Lohnerhöhung beispielsweise eine Steigerung der Durchschnittskosten um 1% bewirkt, so erhöhen die davon betroffenen Unternehmer ihre Preise gleichfalls um 1%. Die Verkäufe gehen infolge dieser Preiserhöhung um x%, der Umsatz um (x - 1)% und der Gewinn bei bedingungsgemäß konstanten Gewinnspannen ebenfalls um (x - 1)% zurück. Wenn x ziemlich groß ist, so wird die vorgeschlagene Steuer keinen spürbaren preis - stabilisierenden Effekt haben, weil in diesem Falle bereits der Markt die Unternehmer von Preissteigerungen abschreckt, indem er die Gewinne vor Steuerabzug schrumpfen läßt. Je kleiner jedoch x ist, desto geringer ist bei dem bestehenden System fester Gewinnsteuern der Anreiz, Preise zu halten (wenn $x < 1$ ist, so besteht sogar ein Anreiz zur Preiserhöhung). Scott weist darauf hin, daß x in jedem Falle kleiner sein wird als die Nachfrageelastizität nach den Produkten einer Unternehmung, wenn alle Konkurrenten einer Branche in ähnlicher Weise auf Lohnerhöhungen mit Preiserhöhungen reagieren. Ferner wird x umso kleiner sein, je mehr sich Regierung und Währungsbehörden zu einer Vollbeschäftigungspolitik verpflichtet fühlen. In den Fällen, in denen x so klein ist, daß es Kosten- und Preiserhöhungen nicht behindert, kann die variable Steuer von Einfluß sein. Scott hat dafür folgendes Zahlenbeispiel angeführt:

Angenommen, von 100 Pfund steuerbarem Einkommen blieben nach Abzug von 10% Gewinnsteuer und 40% Einkommensteuer 50 Pfund Nettoeinkommen. Im Falle einer Preiserhöhung um 1% würde das steuerbare Einkommen 100 - (x - 1) und das Nettoeinkommen bei festem Steuersatz $50 - (\frac{x - 1}{2})$ betragen. Würde dagegen die vorgenannte variable Steuertabelle zur Anwendung gelangen, so betrüge die Gewinnsteuer bei 1% Preiserhöhung 12%. Das Nettoeinkommen würde sich dann auf $48 - 12 (\frac{x - 1}{25})$ belaufen, d.h. es wäre um mehr als 2 Pfund oder gut 4% niedriger als bei festem Steuersatz. Eine Preiserhöhung von 2% würde das Nettoeinkommen um über 8% reduzieren. Eine Preiserhöhung von 3% würde ein um mehr als 12% niedrigeres Nettoeinkommen zur Folge haben, usw. Da gleiche Bruttogewinne bei steigenden Kosten und Preisen geringere Nettogewinne als bei stabilen oder gar sinkenden Kosten und Preisen ergeben, könnte der Widerstand der Unternehmer gegen Lohnerhöhungen auch dann geweckt werden, wenn eine Abwälzung auf die Preise möglich wäre.

Zur Ermittlung der Steuerbemessungsbasis schlägt Scott vor, daß jede Unternehmung jährlich eine Liste ihrer Produkte unter Angabe der verkauften Menge und des erzielten Umsatzes im laufenden Jahr und im Vorjahr erstellt. Daraus kann der Paasche-Index errechnet werden:

$$\frac{\sum (p_1 q_1)}{\sum (p_0 q_1)}$$

In diesem Index wird das Verhältnis der Preise im Jahre 1 und im Jahre 0 mit dem Volumen der Güter gewogen, die im Jahre 1 verkauft wurden. Nur Güter, die von der betreffenden Unternehmung in beiden Jahren verkauft wurden, erscheinen in dem Index. Die Firmen könnten selbst Angaben über etwaige Qualitätsverbesserungen machen. Da über Ausmaß und Bewertung solcher Qualitätsverbesserungen Meinungsverschiedenheiten mit der Finanzverwaltung auftreten könnten, sollten Schiedsgerichte geschaffen werden, die derartige Streitfälle zu entscheiden hätten. Die Anrufung solcher Schiedsgerichte sollte jedoch ziemlich kostspielig gemacht werden, um eine Überlastung dieser Institutionen zu vermeiden. Um die Neigung zur Überbewertung von Qualitätsverbesserungen seitens der Firmen und die Neigung zur Unterbewertung seitens des Fiskus abzuschwächen und auch, um die Arbeit der Schiedsgerichte zu vereinfachen, sollten diese im Streitfall derjenigen Partei Recht geben, deren Angabe der Wahrheit am nächsten erscheint.

Kritik

Durch den Vorschlag von Scott könnte das den Unternehmern eigene Denken in Relationen (Kosten / Preis, eigene Preise / Konkurrenzpreise usw.) ergänzt werden durch eine stärkere Empfindlichkeit gegenüber absoluten Kosten- und Preisveränderungen. Der Unternehmer, der durch technischen oder organisatorischen Fortschritt Produktivitätssteige-

rungen erzielt hat, wird bei der Wahl, ob und inwieweit er diese in Preissenkungen oder Lohnerhöhungen weitergeben soll, mit der variablen Steuer einen Faktor mehr zu berücksichtigen haben, der für eine Preissenkung spricht. Bei Kalkulationen mit einem branchenüblichen Gewinn ist dieser Gewinn in der Regel ein Prozentsatz, der auf die Kosten aufgeschlagen wird. Wenn dieser Prozentsatz über längere Perioden konstant ist, so erhöht sich, solange eine unelastische Branchennachfrage gegeben ist, (also im obigen Beispiel x kleiner als 1) mit jeder Kostenerhöhung der absolute Gewinn. In diesem Falle haben bei fixer Gewinnsteuer die Unternehmer sogar ein Interesse an Kostensteigerungen, die alle Konkurrenten betreffen und ihnen allen daher entsprechende Preis- und Umsatzsteigerungen ermöglichen. Dieser Gewinnzuwachs wird durch die variable Steuer abgeschöpft oder gar in eine Gewinnschmälerung verwandelt, wenn - um in dem Beispiel zu bleiben - der Gewinn vor Steuerabzug nicht um mehr als etwa 4% pro 1% Preissteigerung ansteigt. Die Unternehmer können sogar ihren Nettogewinn steigern, wenn sie Produktivitätssteigerungen in Preissenkungen weitergeben, sofern ihre Bruttogewinne pro 1% Preissenkung um weniger als 4% sinken. Allerdings gelten diese Steuervergünstigungen immer nur für jeweils ein Jahr. Bei längerfristigen Preiskalkulationen könnte die einjährige Steuerersparnis von anderen Überlegungen in den Hintergrund gedrängt werden. Immerhin könnten von dem System gerade

in solchen Jahren, in denen besonders hohe Gewinne anfallen, preisdämpfende Wirkungen ausgehen. Da die Steuer den Widerstand der Unternehmer gegen steigende Kosten auch dann stärkt, wenn die Marktverhältnisse einen Ausgleich über die Preise zulassen, werden aggressive Arbeitskostensteigerungen bekämpft, bevor sie sich noch über imitierende Lohnerhöhungen auf die ganze Wirtschaft ausbreiten.

Preisniveaustabilisierend kann die Steuer auch dadurch wirken, daß es gewinnbringender wird, solche Güter zu produzieren, deren Kosten fallende Tendenz haben, als solche, die steigende Kosten erfordern. Der Anteil der ersteren am Sozialprodukt könnte größer werden als bei einer festen Gewinnsteuer. Diese auch von Scott angedeutete Wirkung ist allerdings insoweit zweifelhaft, als sich die Zusammensetzung des Angebots nach der Entwicklung der Nachfragestruktur richtet. Die mit steigendem Wohlstand zu beobachtende zunehmende Bedeutung des tertiären Sektors, der im allgemeinen eine stärker steigende Kosten- und Preistendenz als der Durchschnitt der Wirtschaft hat, dürfte durch die Steuer kaum beeinflußt werden, zumal die Unternehmungen, die sich tendenziell steigenden Kosten gegenübersehen, weiterhin für das System einer festen Gewinnsteuer optieren können. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß Bedarf und Nachfrage in gewissen Grenzen durch Werbung manipulierbar sind. Wenn es für die Unter-

nehmer vorteilhafter ist, Produkte mit stabilen oder tendenziell sinkenden Kosten abzusetzen, so können sie ihre Werbung auf solche Produkte konzentrieren und damit die Nachfrage der Konsumenten auch mehr in diese Richtung lenken. Ein letzter Vorzug des variablen Steuersystems gegenüber einer konstanten Gewinnsteuer ist schließlich nach Meinung von Scott der damit geschaffene "built-in stabilizer". Die Steuer wirkt einschneidender in der Hochkonjunktur wenn Preise und Kosten steigen. Sie schöpft dann verstärkt Mittel ab, die andernfalls zur Selbstfinanzierung weiterer Investitionen dienen würden. Bei rückläufiger Aktivität und stabilen oder sinkenden Preisen würde die Steuerlast dagegen automatisch gelockert.

Diese erfreuliche Wirkung kann jedoch durch timelags z. T. aufgehoben werden. Da Preisveränderungen nicht laufend, sondern erst nach Abschluß eines Jahres ermittelt und mit dem Vorjahr verglichen werden können, mag sich die Konjunktursituation in dem Jahr, in dem die Steuer fällig wird, bereits gewandelt haben. Da die Ermittlung der von jeder Unternehmung zu zahlenden Steuer bei diesem System schwieriger sein und mehr Arbeit erfordern dürfte als bei einem konstanten Steuersatz, wird - zumal wenn noch Schiedsgerichte eingeschaltet werden - der time-lag noch erheblich länger sein als bei dem bestehenden System. Dies kann im ungünstigen Falle sogar eine Verstärkung von Konjunkturschwankungen bewirken.

Der entscheidende Einwand, der gegen den Scott-Vorschlag erhoben werden muß, betrifft die praktische Durchführbarkeit. Es dürfte sich als überaus schwierig erweisen, Qualitätsveränderungen objektiv zu messen, um sie für die Steuerbemessung quantitativ richtig einzustufen. Wählte man als Maßstab für Qualitätsveränderungen die Kosten, so würde man praktisch alle kostenbedingten Preissteigerungen gar nicht als tatsächliche Preissteigerungen anerkennen. Man könnte dann zu dem Ergebnis gelangen, daß die schleichende Inflation ein statistischer Irrtum ist. Was man ermitteln und steuerlich "bestrafen" wollte, würde ex definitione von vornherein ausgeklammert.

Wählte man als Maßstab für Qualitätsveränderungen das Urteil der Abnehmer, so würde man häufig sehr unterschiedliche Meinungen antreffen, je nachdem, auf welchen Nutzeffekt des betreffenden Produkts der einzelne Käufer besonderen Wert legt. Ein hoher Preis mag für manche Käufer dabei eigenes Qualitätsmerkmal sein, ein Statussymbol, das sich nicht jeder leisten kann.

Der Preis kann auch als Ergebnis der Bewertung durch den Konsumenten aufgefaßt werden. In diesem Falle würde die Preiserhöhung wiederum ex definitione von vornherein ausgeschlossen.

Die weitere Möglichkeit der Messung von Qualitätsveränderungen wäre der technische Test. In diesem Falle würde man weder Kosten noch subjektiven Nutzen berücksichtigen, sondern sich al-

lein darauf beschränken, Materialmenge, technische Gebrauchsfähigkeit und Lebensdauer zu ermitteln. Damit wäre der Qualitätsbegriff jedoch stark eingeengt. Alle Qualitätsveränderungen geschmacklicher Art, wie Art des Materials, Ausstattung, Form, Farbe, Service usw., würden unberücksichtigt bleiben. Abgesehen davon würde die Prüfung der Gebrauchsfähigkeit und Lebensdauer noch von den Zufälligkeiten der Stichproben abhängig sein. Die Problematik der Warentests würde in aller Schärfe deutlich werden. Die von Scott vorgeschlagenen Schiedsgerichte dürften mit der Qualitätsprüfung überfordert sein.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Wenn man auch nur einigermaßen gerechte Schiedssprüche erhalten möchte - vorausgesetzt, man würde praktikable Maßstäbe finden -, so bedürfte es einer großen Zahl geschulter Fachleute, denen die Beurteilung anzuvertrauen wäre. Abgesehen von dem erheblichen Verwaltungsaufwand, der damit verbunden wäre, müßten diese Fachleute einer produktiven Funktion in der Wirtschaft entzogen werden. Aber auch jede einzelne Unternehmung müßte Fachleute eigens dafür unterhalten oder z. T. damit belasten, Qualitäts- und Preisveränderungen für jedes Produkt zu errechnen und ihre Sache vor der Finanzverwaltung und dem Schiedsgericht zu vertreten. Die Finanzverwaltung müßte schließlich auch noch einmal über Fachleute verfügen, die nunmehr von ihrem

Standpunkt aus die Qualitätsveränderungen zu beurteilen hätten. Auf diese Weise würde ein ganzes Heer von Fachleuten zusätzlich zu den bereits jetzt erforderlichen Steuersachverständigen einer produktiven Tätigkeit entzogen. Damit könnte ein erheblicher Wachstumsverzicht verbunden sein.

Das von Scott vorgeschlagene Verfahren zur vereinfachten Ermittlung von Preis- und Qualitätsveränderungen durch Erhebung hoher Gebühren bei Anrufung der Schiedsgerichte kann der Willkür durch die Finanzverwaltung Vorschub leisten. Die Unternehmer, die sich von der Finanzverwaltung zu hoch veranlagt fühlen, werden zumindest in allen denjenigen Fällen auf die Anrufung der Schiedsgerichte verzichten müssen und eine überhöhte Steuer bezahlen, in denen die voraussichtlichen Kosten des Schiedsverfahrens höher sind als die erstrebte Steuerreduktion. Dieses System dürfte kaum der Steuermoral dienlich sein. Es würde die finanzstarken Firmen einseitig begünstigen, die sich solche Schiedsverfahren finanziell und personell leisten können, und dadurch auch wettbewerbsverzerrend wirken. Es ist zu befürchten, daß das System zu manchen Umgehungen und Verzerrungen der Marktkräfte Anlaß gibt. Wenn die Unternehmer beispielsweise nicht damit rechnen, daß Qualitätsverbesserungen gebührend berücksichtigt werden, könnten sie geneigt sein, versteckte Qualitätsverschlechterungen vorzunehmen. Insbesondere der Service würde darunter vermutlich zu

leiden haben. Scott meint zwar, daß die Wettbewerbserfordernisse dem entgegenstehen und daß im übrigen bei groben Qualitätsverschlechterungen der Fiskus keine Steuervorteile gewähren würde. Immerhin kann durch die Steuer eine noch stärkere Ablenkung der Produktionsüberlegungen vom Markt zum Finanzamt bewirkt werden, als es ohnehin schon der Fall ist.

Eine andere Umgehungsmöglichkeit besteht bei vertikalen Konzernen. Bei Verkäufen an konzerneigene Firmen können rein rechnerische Preissenkungen vorgenommen werden. Scott hat auch diesen Einwand zu entkräften versucht, indem er darauf hinwies, daß die Steuerersparnis von Jahr zu Jahr geringer würde, da die Gewinne zusammenschmelzen würden. Im übrigen könnte der Fiskus solche Preissenkungen, die offensichtlich nicht mehr nach kaufmännischen Regeln kalkuliert sind, von der Berechnung des Durchschnittspreises ausschließen. Es ist jedoch sehr fraglich, ob es in einem freiheitlichen Wirtschaftssystem die Aufgabe des Fiskus sein kann, kaufmännische Kalkulationen nachzuprüfen. Im übrigen sollte man die zahlreichen Möglichkeiten einer Steuermanipulierung nicht verharmlosen, die sich bei einer so flexiblen Bemessungsgrundlage geradezu aufdrängen.

b. Vorschlag von Föhl

Föhl[1] hat zur Beeinflussung der Preispolitik marktbeherrschender Unternehmungen die Einführung eines Steuersystems vorgeschlagen, bei dem die Gewinne nicht nach ihrer absoluten Höhe, sondern nach ihrem Verhältnis zum Umsatz oder zum Eigenkapital progressiv besteuert werden. Dadurch sollen die Unternehmungen, die über einen preispolitischen Spielraum verfügen, dazu angehalten werden, ihre Angebotsmengen so zu planen und ihre Preise so zu kalkulieren, daß sie bei hoher Ausbringungsmenge einen niedrigen Stückgewinn erwirtschaften.

Die Steuerprogression muß zu diesem Zweck so stark sein, daß der erzielte Nettogewinn bei großem Absatzvolumen und niedrigem Preis höher ist als bei kleinem Absatzvolumen und hohem Preis. Föhl bringt folgendes Zahlenbeispiel:

	Brutto-Umsatzgewinn	Steuersatz	Netto-Umsatzgewinn
	%	%	%
1. Fall	5	10	4,5
2. Fall	40	90	4

Im ersten Fall würde nicht nur der Nettogewinn prozentual höher sein als im zweiten. Er würde sich auch auf ein umso höheres Umsatzvolumen beziehen, je flacher die Preis-Absatz-Kurve verläuft.

---

[1] Carl Föhl "Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflußbarkeit ihrer Verteilung". Gutachten erstellt im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1964, S. 81 ff.

Kritik

Gegenüber dem Scott-Vorschlag hat der Vorschlag von Föhl vor allem zwei entscheidende Vorzüge:

(1) Der Vorschlag zielt auf das eigentliche Monopolproblem der zu geringen Investition oder - kurzfristig - der zu geringen Kapazitätsauslastung, die erst die Voraussetzung für eine Preisentwicklung schafft, die überhöhte Gewinne und - durch diese angeregt - überhöhte Arbeitskosten deckt.

(2) Die Steuerbemessungsgrundlage ist hier eine eindeutig zu ermittelnde Größe, die keiner komplizierten Nachforschungen bedarf, nämlich der Unternehmergewinn eines Jahres, gemessen in Prozent des Umsatzes (Umsatzgewinn) oder des Eigenkapitals (Eigenkapitalgewinn). Bewertungsschwierigkeiten mit ihren ungünstigen Auswirkungen auf die Steuermoral sind kaum zu befürchten.

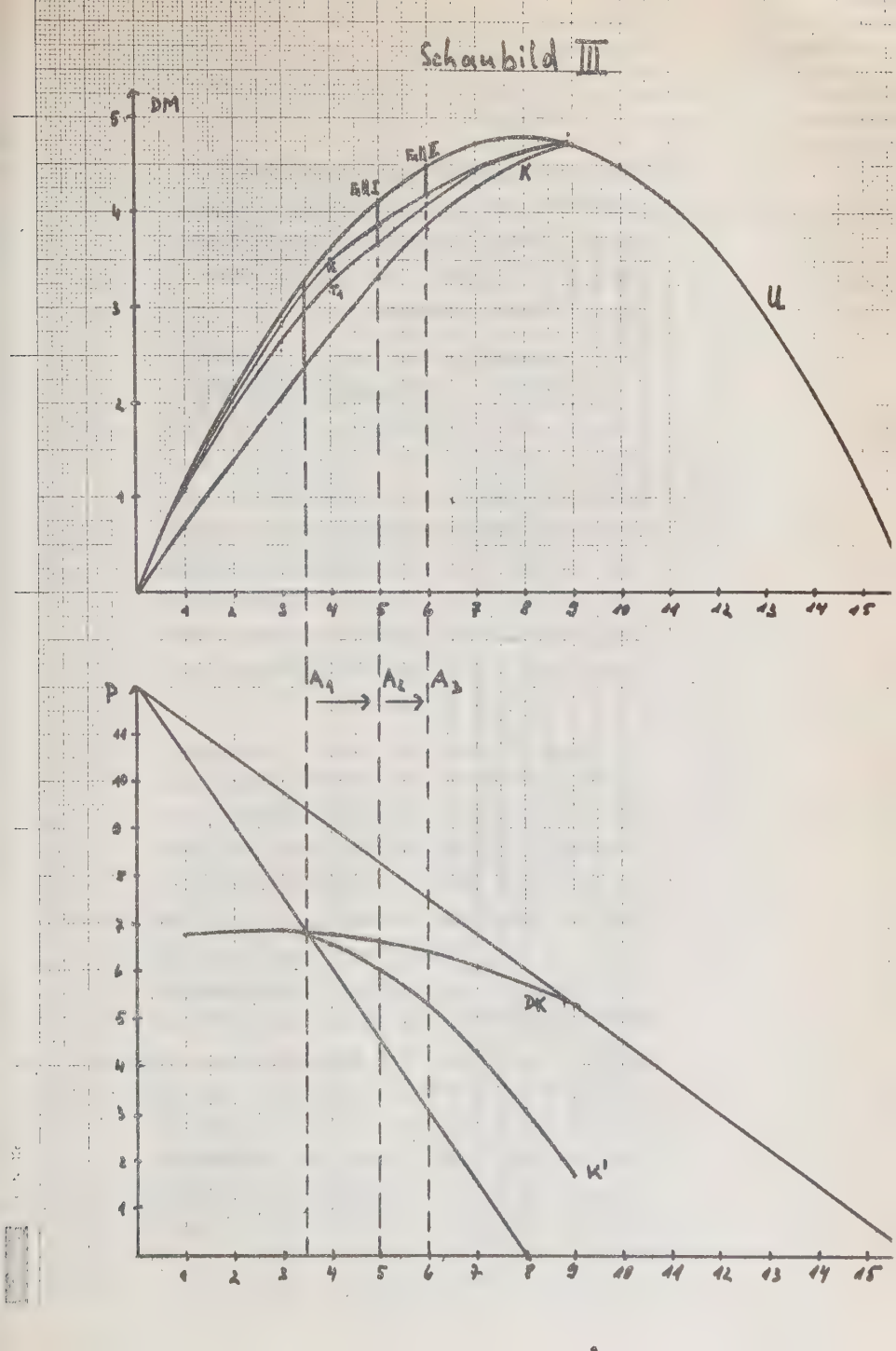
Der Veranschaulichung des Föhl-Vorschlags mag Schaubild III dienen. Der obere Teil des Schaubildes zeigt die Erlöskurve U und die Kurve der variablen Kosten K bei verschiedenen Ausbringungsmengen. Die Steuerkurve T zeigt die progressive Besteuerung mit zunehmenden Gewinnraten bezogen auf den Umsatz. Ihre Lage bewirkt in unserem Beispiel, daß der maximale Nettogewinn nicht bei der Ausbringungsmenge A_1 erreicht wird, die dem maximalen Bruttogewinn entspricht, sondern bei der Ausbringungsmenge A_2 (Fall I) bzw. A_3 (Fall II). Der untere Teil des Schau-

bildes zeigt die Verschiebung der optimalen Ausbringungsmenge vom Cournot' schen Punkt nach rechts. Kurzfristig, d.h. bei gegebener Kapazität, dürfte mit der Einführung der Steuer der erwünschte Effekt zu erzielen sein. Die Kapazität wird ceteris paribus stärker ausgenützt, das Angebot wird höher, der Preis und die Gewinnspanne niedriger sein als bei der herkömmlichen Steuer auf Unternehmensgewinne. Der Effekt ist umso spürbarer je stärker die Degressionsstufen rechts vom Cournot' schen Punkt A_1, d.h. mit zunehmendem Angebotsvolumen, sind.

Das Zahlenbeispiel in Tabelle I mag die Zusammenhänge verdeutlichen. Während der höchste Bruttogewinn bei einer Ausbringungsmenge von 400 Stück und einem Umsatz von DM 3,6 Mio erzielt wird, ergibt sich der höchste Nettogewinn im Fall I (flachere Progression) bei einer Ausbringungsmenge von 500 Stück und DM 4,125 Mio Umsatz und im Fall II (steilere Progression) bei einer Ausbringungsmenge von 600 Stück und DM 4,5 Mio Umsatz. Während bei proportionaler Gewinnsteuer der Stückpreis DM 9.000,-- betragen würde, ergibt sich bei progressiver Gewinnsteuer im Falle I ein Preis von DM 8.250,-- und im Falle II von DM 7.500,--.

Weniger eindeutig ist die Wirkung der Steuer unter längerfristigem Aspekt. Wenn man die Produktionskapazitäten als variabel annimmt,

Schaubild III



sind Konstellationen denkbar, bei denen die Steuer nicht zu einer Ausweitung, sondern zu einer engeren Begrenzung der Kapazitäten und des Angebots führt als bei einer proportionalen Gewinnsteuer.

Zur Demonstration mag Tabelle II dienen. Nehmen wir an, daß Umsätze bis zu DM 3 Mio mit einem Kapitaleinsatz von DM 4 Mio hervorgebracht werden können und daß zur Erzeugung eines Umsatzes zwischen 4 und 8 Mio ein Kapitaleinsatz von DM 10 Mio nötig ist. Nehmen wir ferner zunächst (Fall I) an, daß die Lage der Kosten- und Nachfragekurven Umsatzgewinne zwischen 40% (bei einem Umsatz von 1 Mio) und 5% (bei einem Umsatz von 8 Mio) ermöglichen.

Bei proportionaler Gewinnsteuer würde sich die Rentabilität nach dem Bruttogewinn, ausgedrückt in v. H. des Kapitals, richten. Die höchste Rentabilität wäre demnach mit einem Kapitaleinsatz von DM 4 Mio und einem Umsatz von DM 3 Mio zu erzielen. Es bestünde, wenn man dynamische Marktaspekte außer acht läßt, kein Anreiz zur Kapazitätserweiterung. Eine Gewinnsteuer mit Progressionsstufen, wie sie in unserer Tabelle II angegeben sind, würde dagegen das Rentabilitätsmaximum bei einem Kapitaleinsatz von 10 Mio und einem Umsatz von DM 7 Mio setzen. Der Nettogewinn, ausgedrückt in v. H. des Kapitals, betrüge bei

Tabelle I Wirkung einer progressiven Gewinn/Umsatz-Steuer bei unterschiedlichen Progressionsstufen

Absatz	Preis	Umsatz	Bruttogewinn		Fall I			Fall II		
					Steuer	Nettogewinn		Steuer	Nettogewinn	
Stück	p. Stck. Tsd. DM	Tsd. DM	v. H. des Umsatzes	Tsd. DM	v. H. des Gewinnes	v. H. des Umsatzes	Tsd. DM	v. H. des Gewinnes	v. H. des Umsatzes	Tsd. DM
800	6,00	4800	5	240,00	10	4,5	216,00	10	4,5	216,00
700	6,75	4725	10	472,50	30	7,0	330,75	30	7,0	330,75
600	7,50	4500	15	675,00	40	9,0	405,00	50	7,5	337,50
500	8,25	4125	20	825,00	50	10,0	412,50	70	6,0	246,50
400	9,00	3600	25	900,00	60	10,0	360,00	90	2,5	90,00
300	9,75	2925	30	877,50	70	9,0	263,25	90	3,0	87,75
200	10,50	2100	35	735,00	80	7,0	147,00	90	3,5	73,50
100	11,25	1125	40	450,00	90	4,0	45,00	90	4,0	44,96

diesem Umsatz 4,9%. Unter diesen Voraussetzungen würde die progressive Steuer somit auch unter längerfristigem Aspekt die erwünschte Wirkung haben.

Anders ist es jedoch, wenn wir annehmen, daß bei den unteren Umsatzwerten zwischen DM 1 Mio und DM 3 Mio nur mit einem Bruttogewinn, bezogen auf den Umsatz, von jeweils 10% gerechnet werden kann. (Tabelle II, Fall II.) Dies kann darauf beruhen, daß der vergleichsweise niedrige Kapitaleinsatz von DM 4 Mio nur in bescheidenem Umfang die Nutzung technischen Fortschritts gestattet, so daß hier höhere Stückkosten anfallen als bei einer Produktionsanlage, in die 10 Mio DM investiert wurden. In diesem Falle würde die Kostendegression an sich eine Kapazitätserweiterung nahelegen. Der höchste Bruttogewinn, bezogen auf das investierte Kapital, würde beim Kapitaleinsatz von DM 10 Mio und bei Umsätzen zwischen DM 4 Mio und DM 5 Mio erzielt. Diese Kapazität und Ausbringungsmenge würde bei einer proportionalen Gewinnsteuer auch den höchsten Nettogewinn erbringen.

Legt man jedoch zur Bemessung des Nettogewinns eine progressive Gewinnsteuer mit den in Tabelle II angenommenen Progressionsstufen zugrunde, so ergibt sich der höchste Nettogewinn, bezogen auf das investierte Kapital, bei einem Kapitaleinsatz von DM 4 Mio und einem

Umsatz von DM 3 Mio.

Unter diesen Umständen würde somit die progressive Gewinnsteuer einer Kapazitäts- und Angebotsausweitung engere Grenzen setzen als eine proportionale Steuer.

Diese möglichen Grenzen der Erfolgswirksamkeit einer progressiven Umsatzgewinnsteuer können allerdings in der Realität fortfallen, da die Angebotspolitik nicht nur unter statischem Rentabilitätsaspekt, sondern auch unter dynamischem Marktaspekt erfolgt. Kein Unternehmer kann, wie es in unserem Modell geschieht, die Lage seiner Preis-Absatzkurve und seiner Kostenkurven bei unterschiedlicher Kapazität auf längere Sicht exakt vorherbestimmen. Er weiß nicht, wie hoch sein Umsatzgewinn in einer künftigen Zeitperiode sein wird. Er weiß aber, soweit er nicht über ein abgesichertes Monopol verfügt - was sehr selten ist und meist mit wettbewerbspolitischen Mitteln verhindert werden kann -, daß Wettbewerber oder Substitutionswettbewerber in seinen Markt eindringen werden, wenn er mit der Nachfrageentwicklung nicht Schritt hält. Die Marktdynamik würde die Unternehmer daher wohl zumeist doch dazu veranlassen, unter den Einfluß einer progressiven Umsatzgewinnsteuer rechts vom Cournot'schen Punkt anzubieten und nicht nach links auszuweichen.

Ungünstige Auswirkungen könnte die Steuer auf das Wirtschaftswachstum haben, wenn sie die Unternehmer von solchen Investitionen ablenkt, mit denen hohe Risiken, aber auch hohe Gewinnchancen verbunden sind. Ein gegebenes Gleichgewicht von Risiko und Gewinnchance könnte dadurch gestört werden, daß die Unternehmer mit einem geringeren Nettogewinn rechnen müssen als bei dem bestehenden Steuersystem. Man müßte nach Wegen suchen, um eine etwaige Einschränkung der Risikobereitschaft der Unternehmer bei Neuentwicklungen durch andere Maßnahmen zu neutralisieren, etwa durch steuerliche Abzugsfähigkeit einer Risikoprämie oder Risikorückstellung oder durch Aufrechnung von Gewinnen und Verlusten über längere Zeitperioden als ein Jahr.

Die Wachstumsrate kann aber auch infolge des durch die Steuer bewirkten Rückgangs der Vermögensbildung der Selbständigen sinken. Dies hätte bei unveränderter Verbrauchsneigung der Unselbständigen und konstanter öffentlicher Geldvermögensbildung einen Rückgang der Investitionsgüterausgaben zur Folge, wenn auch dieser Tendenz - zumindest vorübergehend - der Kapazitätsausbau marktbeherrschender Unternehmungen entgegenwirken würde. Föhl hat gezeigt, daß die wachstumsbeeinträchtigende Wirkung dadurch aufgehoben werden kann, daß die Umstellung des Steuersystems mit einer wirksamen

Förderung der Ersparnisbildung der Unselbständigen verbunden wird.[1]

Um eine Kapitalflucht zu verhindern, die das Wachstum sowie das außenwirtschaftliche Gleichgewicht beeinträchtigen könnte, wäre der Übergang aller infragekommenden Länder zu dem progressiven Gewinnsteuersystem zweckmäßig.

Gewisse Härten könnte die Steuer für Personalgesellschaften, Einzelunternehmungen und selbständige Berufe mit sich bringen, bei denen die Umsatzgewinne relativ hoch sind, absolut gemessen jedoch nicht über das Maß hinausgehen, das der Bestreitung der Lebenshaltung der Steuerpflichtigen bei durchschnittlicher Konsumneigung dient. Dieser Schwierigkeit könnte entgangen werden, wenn entweder diese Art der Gewinnbesteuerung auf Kapitalgesellschaften beschränkt würde oder die Progression erst von einem bestimmten absoluten Wert des Gewinns einsetzt, der für die Lebenshaltung der Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung einer angemessenen Sparquote als vertretbar betrachtet wird. Dieser Wert ließe sich gegebenenfalls auch konjunkturpolitisch variieren.

---

[1] Carl Föhl: "Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung ...", a.a.O., S. 89 - 100. Wir werden auf die dort gemachten Vorschläge für eine geeignete Sparförderung in Abschnitt C III über die Makroablaufspolitik näher eingehen.

Abschließend sei daran erinnert, daß es Wirtschaftsbereiche gibt, in denen aus technischen Gründen oder wegen der Art des Absatzmarktes keine oder noch keine Massenproduktion und kein rascher Lagerumschlag möglich ist. In diesen Bereichen ist der Umsatzgewinn naturgemäß meist höher als im Durchschnitt der Volkswirtschaft. Die progressive Umsatzgewinnsteuer würde diese Bereiche besonders hart treffen und auf lange Sicht eine schlechtere Versorgung der Wirtschaft, insbesondere der Konsumenten, mit weniger gängigen Artikeln zur Folge haben. Dies käme einer, wenn auch nicht quantitativ bestimmbaren, so doch qualitativen Beeinträchtigung des allgemeinen Wohlstands gleich.

Dieser Nachteil einer auf das Verhältnis Gewinn/Umsatz bezogenen Steuer würde wegfallen, wenn die Steuer auf das Verhältnis Gewinn/Eigenkapital bezogen würde. Diese Bezugsbasis hätte ausserdem den Vorzug, daß das Grundkapital häufiger als bisher erhöht und dadurch die Stellung der Kleinaktionäre gegenüber den Großaktionären verbessert würde. Die stillen Reserven würden rascher aufgelöst, und die Transparenz der Wirtschaft würde allgemein erhöht, was auch eine effiziente Wirtschaftspolitik erleichtern würde.

Das Zahlenbeispiel in Tabelle III bei dem ein Eigenkapital von 10 Mio zugrundegelegt wird und wiederum zwei verschiedene Progressionsfälle

Tabelle II Wirkung einer progressiven Gewinn/Umsatz-Steuer bei unterschiedlicher Ertragssituation

	Umsatz Tsd DM	Kapital Tsd DM	Bruttogewinn			Steuern	Nettogewinn		
			Tsd DM	v. H. des Umsatzes	v. H. des Kapitals	v. H. des Bruttogewinns	Tsd DM	v. H. des Umsatzes	v. H. des Kapitals
	8000	10 000	400	5	4	10	360	4, 5	3, 6
	7000	10 000	700	10	7	30	490	7	4, 9
	6000	10 000	900	15	9	50	450	7, 5	4, 5
	5000	10 000	1000	20	10	70	300	6	3
	4000	10 000	1000	25	10	90	100	2, 5	1
Fall I	3000	4000	900	30	22, 5	90	90	3	2, 25
	2000	4000	700	35	17, 5	90	70	3, 5	1, 75
	1000	4000	400	40	10	90	40	4	1
	3000	4000	300	10	7, 5	30	210	7	5, 25
Fall II	2000	4000	200	10	5	30	140	7	3, 5
	1000	4000	100	10	2, 5	30	70	7	1, 75

Tabelle III Wirkung einer progressiven Kapitalgewinnsteuer bei unterschiedlichen Progressionsstufen

Bruttokapitalgewinn		Fall I			Fall II		
v. H. des Eigenkapitals	Tsd. DM	Steuer v. H. des Bruttogewinns	Nettokapitalgewinn		Steuer v. H. des Bruttogewinns	Nettokapitalgewinn	
			v. H. des Eigenkapitals	Tsd DM		v. H. des Eigenkapitals	Tsd DM
5	500	10	4, 5	450	10	4, 5	450
10	1.000	30	7	700	30	7	700
15	1.500	40	9	900	50	7, 5	750
20	2.000	50	10	1.000	70	6	600
25	2.500	60	10	1.000	90	2, 5	250
30	3.000	70	9	900	90	3	300
35	3.500	80	7	700	90	3, 5	350
40	4.000	90	4	400	90	4	400

gegenübergestellt werden, mag die Wirkung einer progressiven Kapitalgewinnsteuer verdeutlichen. Der maximale Bruttogewinn beträgt 40% des Eigenkapitals. Der maximale Nettogewinn liegt im Fall I (flachere Progression) bei 20 - 25% Bruttogewinn, im Fall II (steilere Progression) bei 15% Bruttogewinn. Die Steuer fördert somit wie im vorausgegangenen Beispiel eine Angebotskalkulation mit niedrigem Gewinn. Mit Ausnahme der Diskriminierungseffekte gelten grundsätzlich die gleichen Einschränkungen und Bedingungen für ihre Erfolgswirksamkeit wie bei der auf das Verhältnis Gewinn/Umsatz bezogenen Steuer.

Eine Frage bleibt darüber hinaus in beiden Fällen offen, ob nämlich die Unternehmer auf einen Teil ihres Gewinns zugunsten ihrer Kunden oder zugunsten ihrer Arbeitnehmer verzichten, d.h. ob sie häufiger Preise senken oder Lohnerhöhungen zugestehen. Damit die Wahl möglichst häufig zugunsten von Preissenkungen ausfällt, bedarf es einer darauf abgestellten Beeinflussung der Lohnpolitik. Auf die Möglichkeiten, die sich hierfür anbieten, kommen wir bei der Diskussion der ablaufspolitischen Therapieansätze zurück.

c. Vorschlag von Means

Gardiner Means' Vorschlag[1] bezieht sich nur auf

[1] Vgl. Gardiner C. Means "Pricing Power and the Public Interest - A Study Based on Steel", New York 1962, S. 276 ff, sowie die Aussage von Means in "Administered Prices, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Committee on the Judiciary", US Senate, 88th Congress, First Session, Part 29, Washington 1963, S. 17972 ff.

sehr große Unternehmungen in stark konzentrierten Wirtschaftszweigen, deren Preispolitik das öffentliche Interesse nachhaltig berührt und deren Aktienkapital breit gestreut ist. Means bezeichnet ein solches Unternehmen als "collective enterprise". Das "collective enterprise" hat sich nach Means mit zunehmender Trennung von Eigentum und Kontrollgewalt wesensmäßig von dem herkömmlichen "private enterprise" entfernt. Die Aktionäre haben ihr Recht, das Unternehmen auf Gewinnmaximierung hin zu betreiben, an das Management abgetreten, für dessen Geschäftspolitik jedoch die Dividendenwünsche der Aktionäre nur von untergeordneter Bedeutung sind. Die wichtigsten Motive, die hinter den Handlungen des Managements stehen, sind nach Means das Streben nach Macht und Ansehen, die Freude an der eigenen Leistung, die Förderung des allgemeinen Wohlstands und das Streben nach persönlichem Gewinn. Keines dieser Motive stehe in untrennbarem Zusammenhang mit der Gewinnmaximierung des Unternehmens[1], wenngleich die Erzielung angemessener Erträge notwendig sei, um das Unternehmen gesund zu erhalten und das für Investitionen erforderliche Kapital aufzubringen.

---

[1] Vgl. auch Erhard Kantzenbach "Dynamischer Wettbewerb und oligopolistisches Marktverhalten" in "Jahrbuch für Sozialwissenschaft", Band 14/1963, Heft 3 (Festschrift für Andreas Predöhl), S. 194 ff. "In der Regel werden Einkommen, Macht und Prestige der Manager in noch größerem Maße von der Größe und dem langfristigen Wachstum der Unternehmung bestimmt als vom Gewinn."

Durch Bonussysteme würden jedoch dem Top Management persönliche finanzielle Anreize für eine Preispolitik geboten, die auf maximale Unternehmensgewinne ausgerichtet ist. Means glaubt, daß die Preispolitik der weniger als 100 infragekommenden Unternehmungen in den Vereinigten Staaten durch eine Umstellung des Bonussystems entscheidend verändert werden könnte und daß der Wettbewerb dann auch andere Unternehmungen dazu treiben würde, sich dem öffentlichen Interesse gemäß zu verhalten. Means schlägt aus diesem Grunde vor, ein Gesetz zur Förderung ökonomischen Wohlverhaltens (Economic Performance Act) zu erlassen, das

(1) eine neue Steuerkategorie für "kollektive" Industrieunternehmungen festlegt,

(2) besonders günstige Einkommensteuerbehandlung für Leistungsprämien des Top Managements kollektiver Unternehmungen, die nach der neuen Kategorie besteuert werden, vorsieht,

(3) die günstige Steuerbehandlung von der Befolgung bestimmter Verhaltensnormen, insbesondere von einer Preispolitik abhängig macht, bei der die Gewinnkalkulation sich an den Kapitalkosten orientiert,

(4) den Unternehmungen, die in die neue Steuerkategorie fallen, drei Verfahren zur Auswahl stellt:

(a) aus der Kategorie herausgenommen zu wer-

den durch Aufteilung in kleinere Unternehmenseinheiten, von denen keine über einen wesentlichen preispolitischen Spielraum verfügt,

(b) in der neuen Kategorie zu verbleiben, aber mit einer sehr hohen Übergewinnsteuer (excess profit tax) belastet zu werden,

(c) sich dem öffentlichen Interesse gemäß zu verhalten und ein System von Verhaltensprämien für das Top Management zu schaffen, das auf die Förderung eines gesamtwirtschaftlich erwünschten Verhaltens ausgerichtet ist.

Übergeordnetes Kriterium für die Ermittlung kollektiver Unternehmungen im Sinne von Means ist "the existence of unregulated pricing power of sufficient magnitude to affect the corporation with a substantial public interest."[1] Zur Konkretisierung dieses Kriteriums sollen vor allem die absolute Unternehmensgröße, der Marktanteil, die Bedeutung der Erzeugnisse für die Gesamtwirtschaft, die Streuung des Eigenkapitals und die Gewinnkalkulation herangezogen werden. Die Anwendung dieser Kriterien auf den Einzelfall soll einer "Bewertungskommission" obliegen, die kraft Gesetz zunächst alle Industrieunternehmen mit mehr als einer halben Milliarde Dollar Grundkapital als präsumptiv kollektive Unternehmen anzusehen hätte.

---

[1] Means "Pricing Power and the Public Interest", a.a.O., S. 298

Der Gegenbeweis wäre vor einem zuständigen Gerichtshof von den betroffenen Unternehmen zu erbringen. Will die Kommission Unternehmungen mit weniger als dem angegebenen Grundkapital als kollektive Unternehmungen einstufen, so obliegt ihr die Beweislast.

Means glaubt, daß die verbreitete Existenz von Bonus-Systemen - die auf der Ebene des mittleren und unteren Managements ohnehin an Verhaltensnormen orientiert sind - sowie die Praxis marktbeherrschender Unternehmungen, mit geplanten Gewinnraten (target rates of return) zu kalkulieren, die Realisierung seines Vorschlages erleichtern würde. Es gelte nur, die Verhaltensnormen und Kalkulationsrichtlinien festzulegen, an denen sich die Unternehmenspolitik im öffentlichen Interesse zu orientieren hätte. Zu diesem Zweck hätte das Gesetz zur Förderung wirtschaftlichen Wohlverhaltens das Ziel aufzuzeigen, das nach dem klassischen Konzept durch den Wettbewerb erreicht werden soll: die optimale Faktornutzung zur Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse. Dieses Ziel könnte noch konkreter mit folgenden Begriffen umschrieben werden: effiziente Nutzung der Produktionsmittel, kostendeckende Preise (einschließlich Kapitalkosten), Ausweitung der Produktion nach allen Richtungen bis zu dem Punkt, wo die Nachfrage zu "legitimen Preisen" voll befriedigt und das Kapital im

Hinblick auf Kapazitätserweiterung und technischen Fortschritt optimal genutzt wird. Die Umsetzung dieser allgemeinen Ziele in konkrete Verhaltensnormen für das Management der einzelnen infragekommenden Unternehmungen möchte Means dem Management selbst unter Mitwirkung von Wirtschaftsprüfern überlassen, die sich auf dieses neue Gebiet der Verhaltensnormen zu spezialisieren hätten. Der Fiskus könnte ein Verhaltensprämiensystem, das den Prüfungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers trägt, ebenso bona fide akzeptieren, wie dies bei Bilanzen und Abschlußrechnungen üblich ist.

Damit das Management für seinen Verhaltensbonus die steuerlichen Vergünstigungen erhält, soll es gesetzlich dazu angehalten werden, dem Fiskus folgende Angaben zu machen:

(1) eine Schätzung der Kapitalkosten des Unternehmens, die als Gewinnraten einzuplanen wären,

(2) eine Schätzung der im Durchschnitt mehrerer Jahre zu erwartenden Kapazitätsauslastung, die als Standard-Kapazitätsauslastung der Preiskalkulation zugrunde gelegt würde,

(3) die geschätzten Auswirkungen von Abweichungen von der Standard-Kapazitätsauslastung auf den Unternehmensertrag,

(4) eine Schätzung des Gesamtkapitaleinsatzes der Unternehmung.

Anhand dieser im einzelnen auszuhandelnden Schätzwerte kann dann später die tatsächliche Preispolitik der Unternehmungen vom Fiskus nachgeprüft und beurteilt werden. Fallen erheblich höhere Gewinne an, so muß das Unternehmen dem Fiskus gegenüber beweisen, daß dies nicht auf ein Abweichen von den Kalkulationsrichtlinien zurückzuführen ist.

Means sieht in der Verwirklichung seines Vorschlags eine wichtige Voraussetzung dafür, daß auch die Gewerkschaften zu einer verantwortungsvollen Politik angehalten werden können.[1]

Kritik

Der Means-Vorschlag zeigt Möglichkeiten zur Einschränkung von Monopolgewinnen auf. Er bietet jedoch keine brauchbaren Therapieansätze gegen die Anbieterinflation. Wenn Großunternehmungen, die über eine beträchtliche Marktmacht verfügen, durch die Realisierung des Means-Vorschlages dazu angehalten würden, ihre Preise mit geringeren Gewinnspannen als bisher zu kalkulieren, würde dies einmalige Senkungen zahlreicher wichtiger Preise zur Folge haben. Eventuell würden einige Grenzanbieter ausscheiden,

---

[1] Vgl. die Aussage von Means in "Administered Prices - Hearings ..", a.a.O., S. 17976: "As long as management uses its pricing power to make the largest possible profits, it is being hypocritical to demand that labor use its bargaining power responsibly. But when management aims at a competitive return on capital, both management and the public can legitimately demand that labor also use its power responsibly."

deren Existenz jetzt noch durch die Kalkulationen der Preisführer mit hohen Gewinnen ermöglicht wird. Die freigesetzten Arbeitskräfte könnten produktiver in rentableren Unternehmungen eingesetzt werden, was im Interesse eines kräftigen Wirtschaftswachstums erwünscht wäre. Wenn der Rückgang der Gewinne mit geeigneten Sparförderungsmaßnahmen gekoppelt würde, könnte der Means-Vorschlag außerdem eine Erhöhung des Anteils der Unselbständigen am Volksvermögen zur Folge haben.

Die Anbieterinflation wird jedoch nicht durch die absolute Gewinnhöhe, sondern durch die mangelnde Flexibilität der administered prices gefördert, vor allem durch die geringe Reaktion der administered prices auf Nachfrageschwankungen. Nur wenn man die wenig realistische Annahme macht, daß die einmalige Verteilungswirkung des Means-Vorschlags die Gewerkschaften für alle Zukunft davon abhalten wird, mit lohnpolitischen Mitteln Verteilungspolitik zu treiben, könnte dieser Vorschlag einen Beitrag zur Therapie der Anbieterinflation leisten. Dadurch, daß die Kalkulation mit einem geplanten Kapitalgewinn in den Richtlinien und Verhaltensnormen legalisiert wird, können in konjunkturell günstigen Perioden dank überdurchschnittlicher Kapazitätsausnutzung zeitweilig höhere Gewinne anfallen, die den Gewerkschaften

auch weiterhin Anlaß zu höheren Lohnforderungen bieten werden. Bei Rückkehr zu normaler Kapazitätsausnutzung mit Abflauen der Konjunktur sehen sich die Unternehmer dann höheren Arbeitskosten konfrontiert - es sei denn, die Produktivität ist inzwischen mindestens im gleichen Umfang gestiegen. Die höheren Arbeitskosten legitimieren zur Aufrechterhaltung der geplanten Gewinnraten eine Anhebung der Preise - oder, falls dies schon in der Hochkonjunkturphase erfolgt ist, eine Aufrechterhaltung der gestiegenen Preise.

Weniger als beim Föhl-Vorschlag würden die langfristigen Kalkulationsrichtlinien Preissenkungen im Gefolge von Produktivitätssteigerungen stimuliert, da vorübergehende Gewinnsteigerungen keine automatische steuerliche Bestrafung zur Folge hätten, sofern sie mit anderen Gründen erklärbar sind als mit einer Erhöhung der eingeplanten längerfristigen Gewinnrate.

Wirtschaftsprüfer, Fiskus und Gerichtshöfe werden es sehr schwer haben, die Interessen der Gesamtwirtschaft für jedes einzelne Unternehmen in betriebswirtschaftliche Verhaltensnormen umzusetzen. Da sich die von Means genannten Indikatoren laufend ändern, würden die fixierten Verhaltensnormen meist hinter der Entwicklung zurückbleiben. Jede Änderung der Produktionsmittel, der Faktorkombination, der tariflichen Arbeitszeit, der Produktivität erfordert eine neue

Quantifizierung der Kapazität und der durchschnittlichen Kapazitätsauslastung. Schwankungen in der Ergiebigkeit des Kapitalmarktes, Kursschwankungen an der Börse und Veränderungen der Bankzinsen können vielfältige Argumente liefern, um unterschiedliche Auffassungen über die für ein bestimmtes Unternehmen auf längere Sicht angemessenen Kapitalkosten zu stützen. Schließlich sind die Kapitalkosten auch abhängig von den Wachstumserwartungen des Unternehmens und der Beurteilung des Risikos.

Der Ersatz des Gewinnstrebens durch ein System von Verhaltensnormen bringt die Manager in einen Konflikt zwischen den Interessen der Aktionäre, von denen sie eingesetzt und abberufen werden, und den eigenen finanziellen Interessen, auf die das Verhaltensprämiensystem abgestellt werden soll. Es ist fraglich, ob ein derartiger Interessenkonflikt der Effizienz der Unternehmensführung förderlich ist. Übertrüge man diesen Vorschlag auf deutsche Verhältnisse, so würden schwerwiegende Konflikte zwischen Aufsichtsrat und Vorstand der betroffenen Unternehmungen kaum ausbleiben. Im übrigen ist auch eine einseitige steuerliche Begünstigung des Managements der als kollektiv anerkannten Unternehmungen kaum mit dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit zu vereinbaren.

Means' Annahme, daß die Aktionäre eines "kollektiven" Unternehmens einem Verhaltensprämiensystem zustimmen würden, wenn ihnen andernfalls nur die Wahl zwischen Auflösung des Unternehmens in kleinere Einheiten oder der Erhebung einer sehr hohen Gewinnsteuer bliebe, ist auch nicht überzeugend. Wenn die technologischen und marktmäßigen Bedingungen erwarten lassen, daß die Nachfolgeunternehmen rentabel arbeiten, und sich weiterhin gut im Markt behaupten würden, ist nicht einzusehen, warum die Aktionäre diesen Weg, bei dem ihre Eigentumsrechte weniger eingeschränkt würden, nicht vorziehen sollten, zumal das Großunternehmen ohnehin nach den neuen Richtlinien weniger Erträge abwerfen würde als bisher. Bei starkem Streubesitz ist das Management häufig stärker an der Erhaltung des Großunternehmens interessiert als die Aktionäre, da es mehr Macht und Ansehen verschafft als kleinere Unternehmungen.

Sind als Folge der Auflösung eines Großunternehmens jedoch erhebliche Einbußen der Produktivität und der Wachstumschancen zu erwarten, so scheidet diese Alternative schon im Interesse der Gesamtwirtschaft aus.

Es bleibt als echte Alternative somit nur die Übergewinnsteuer. Entscheiden sich die Aktio-

näre gegen diese und für das System der Verhaltensnormen, so ist dies nur sinnvoll, wenn dieses System den Aktionären höhere Nettogewinne sichert - es sei denn, das Management würde kraft seiner strafferen Organisation, Autorität und besseren Sachkenntnis die Aktionäre übervorteilen. Wenn wir von dieser Möglichkeit absehen, muß die Übergewinnsteuer sehr einschneidend sein.

Insgesamt gesehen dürfte eine progressive Kapitalgewinnsteuer, wie sie Föhl vorgeschlagen hat, dem Vorschlag von Means vorzuziehen sein. Sie ist eher geeignet, die Preisflexibilität zu erhöhen, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit, wirft keine Bewertungsschwierigkeiten auf, stört nicht das Verhältnis zwischen Aktionären und Management und vermeidet Kalkulations- und Verhaltenskontrollen durch den Staat, die die wirtschaftliche Freiheit einengen, unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen und das Top Management von seinen produktiven Aufgaben noch mehr, als es ohnehin schon der Fall ist, auf unproduktive Auseinandersetzungen mit dem Fiskus ablenkt.

7. Zusammenfassung

In einem marktwirtschaftlichen System ist Ordnungspolitik in erster Linie Wettbewerbspolitik. Soweit die Wettbewerbspolitik das Entstehen exzessiver Marktmacht verhindert, beugt sie der Anbieterinflation vor. Die op-

timale Unternehmensgröße kann jedoch nicht nur nach Wettbewerbskriterien bestimmt werden. Vielmehr muß sie auch den Bedürfnissen der Betriebstechnik und der sozialen Symmetrie entsprechen. Daher kann die Ordnungspolitik als Ursachentherapie nur da wirksam werden, wo Unternehmer über mehr Marktmacht verfügen, als sie unter dynamischem Aspekt zur Entwicklung und Nutzung optimaler Betriebstechnik benötigen und wo Gewerkschaften über mehr Marktmacht verfügen, als zur Wahrnehmung ihrer Tarifpartnerfunktion erforderlich ist. Soweit dabei - nach Wettbewerbskriterien - überoptimale Unternehmensgrößen hingenommen werden müssen, kann eine gewisse Begrenzung unternehmerischer Marktmacht durch Stärkung der Marktmacht der Konsumenten angestrebt werden. Eine ordnungspolitische Ursachentherapie würde auch erfordern, daß die Gewerkschaftsgrößen jeweils auf ein Maß zurückgeführt werden, das durch die Zahl der Arbeitnehmer einer Unternehmung bestimmt wird. Dies und das Verbot der lohnpolitischen Abstimmung unter den einzelnen Betriebsgewerkschaften sowie unter den Unternehmungen wäre die Voraussetzung dafür, daß Lohnverhandlungen auf Betriebsebene stattfänden und zum Abschluß von Betriebstarifen führten, die einen branchenweiten gleichmäßigen Kostendruck ausschließen. Da aus außerökonomischen Gründen ein derartiges Verfahren wenig realistisch erscheint, kommt als second-best-Lösung die Förderung der Zusammenfassung der Gewerkschaften zu einer nationalen Organisation mit möglichst zentralisierter lohnpolitischer Richtlinienkompetenz in Betracht, die die aktive und verbindliche

Teilnahme der Gewerkschaften an einer nationalen Einkommenspolitik ermöglicht. Voraussetzung ist die Loyalität der gewerkschaftlichen Mehrheit gegenüber der Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und die Bereitschaft des Staates, an einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung mitzuwirken.

Anbieterinflationsfördernd ist vor allem eine Gewerkschaftsstruktur, wo aggressiv-klassenkämpferische und verantwortungsbewußte loyale, lokale unabhängige und überregionale, miteinander verbundene Gewerkschaften nebeneinanderbestehen, wo die aggressiven Gewerkschaften den Inflationstakt angeben und der Kooperationswille der loyalen Gewerkschaften von Regierung und Unternehmerschaft mit oder ohne Einkommenspolitik dadurch erkauft und erhalten wird, daß diesen auf anderem Wege Vergünstigungen in vergleichbarer Größenordnung zugestanden werden. Eine rationale Therapie der Anbieterinflation sollte daher eine ordnungspolitische Vorabentscheidung einschließen, die die Weichen auf dem Arbeitsmarkt möglichst einheitlich stellt - entweder in Richtung auf Wettbewerb oder in Richtung auf Konzentration. Neben der Einflußnahme auf Unternehmens- und Gewerkschaftsgrößen kann die Ordnungspolitik auch auf andere Determinanten des Verhaltens von Arbeitnehmern und Unternehmern einwirken.

Der Abbau von Mobilitätshemmnissen fördert die Anpassung der Faktorallokation an die Veränderungen von Technologie, Kosten und Marktbedingungen. Je geringer die Mobilitätshemmnisse, desto geringere Preis- und

Lohnerhöhungen können eine erwünschte Ausweitung des Güter- und Arbeitsangebots in Bereichen mit überdurchschnittlich steigender Nachfrage bewirken. Darüber hinaus kann die Förderung einer ausgewogeneren Marktstruktur die Marktmacht und damit den preispolitischen Spielraum der Preisführer einengen.

Schließlich kann eine progressive Kapital-Gewinnsteuer die mit Marktmacht ausgestatteten Unternehmungen dazu veranlassen, ihren preispolitischen Spielraum häufiger zu Preissenkungen und zum Verzicht auf mögliche Preiserhöhungen zu nutzen und ihre Kapazitäten über den Punkt hinaus auszudehnen bzw. auszunutzen, wo die Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind.

C III. Richtlinien für die Festsetzung von Löhnen und Preisen

Wo die indirekte Einflußnahme auf das Verhalten von Individuen und Gruppen nicht den gewünschten Erfolg bringt, bleibt die Möglichkeit direkter Interventionen in die Lohn- und Preisbildung auf einzelnen Märkten mit verpflichtender Wirkung auf die betroffenen Unternehmer und Arbeitnehmer. Bei der Diskussion derartiger Therapieansätze wollen wir von den vielfältigen punktuellen dirigistischen Eingriffen, wie sie in Kriegs- und Notzeiten üblich waren, absehen und uns auf wenige systematische Interventionsmöglichkeiten beschränken. Vier Arten direkter Eingriffe kommen vor allem in Betracht. Der Staat oder eine von ihm eingesetzte Kommission kann:

- den Zeitpunkt bestimmen, zu dem von marktbeherrschenden Unternehmungen beschlossene Preiserhöhungen und von Tarifparteien vereinbarte Lohnerhöhungen wirksam werden
- die zwischen Tarifparteien frei vereinbarten Lohnerhöhungen um einen bestimmten Prozentsatz gleichmäßig kürzen, so daß das Lohnniveau im Durchschnitt nicht über ein bestimmtes Maß ansteigt
- festlegen, in welcher Form frei zwischen Tarifparteien ausgehandelte Lohnerhöhungen gewährt werden - als Geldlohn oder als Investivlohn
- verbindliche Normen für Löhne und Preise - nicht nur hinsichtlich des Lohn- und Preisniveaus, sondern auch hinsichtlich der Lohn- und Preisstruktur festlegen

Im Folgenden sollen einige Vorschläge erörtert werden, die in die Richtung solcher Eingriffe zielen.

1. Festlegung des Zeitpunkts, zu dem frei ausgehandelte Lohn- und Preiserhöhungen wirksam werden dürfen

a. Vorschlag von Balogh

Balogh schlägt die Errichtung einer staatlichen Kommission vor, die nicht Lohnerhöhungen verbieten, sondern lediglich ihr Wirksamwerden verschieben bzw. zeitlich verteilen soll.[1] Die zeitliche Streckung soll in der Weise erfolgen, daß ein besserer Gleichschritt von Lohn- und Produktivitätssteigerungen erreicht wird.

Kritik

Dieser Vorschlag ist ein Kompromiß zwischen der Aufrechterhaltung der Tarifautonomie und der besseren Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Belange. Er könnte nicht nur auf Lohnerhöhungen, sondern vor allem auch auf Arbeitszeitverkürzungen Anwendung finden. Die dämpfende Wirkung solcher zeitlicher Verschiebungen könnte allerdings dadurch aufgehoben werden, daß die Gewerkschaften von vornherein höhere Forderungen stellen und möglicherweise auch durchsetzen, als wenn die Tarifpartner damit rechnen können, daß die neuen Vereinbarungen sofort wirksam werden. Da Verschiebungen allenfalls bis zu einem Jahr praktisch vorstellbar sind - wenn die Tarifautonomie nicht materiell abgeschafft

[1] T. Balogh "Productivity and Inflation" in "Oxford Economic Papers", June 1958, S. 243.

werden soll -, könnte eine derartige Lohnpolitik somit unterlaufen werden.

b. Vorschlag von Galbraith

Ausgehend von der Beobachtung, daß marktbeherrschende Unternehmungen häufig ohne langes Zögern gesamtwirtschaftlich nicht vertretbare Lohnerhöhungen zugestehen - weil sie die höheren Kosten ohne Schwierigkeiten auf die Preise abwälzen können -, schlägt Galbraith vor, in Wirtschaftsbereichen, in denen administered prices vorherrschen, Preiserhöhungen jeweils für eine bestimmte Periode nach dem Abschluß neuer Lohntarife zu verbieten.[1] Dadurch soll erreicht werden, daß derartige Lohnerhöhungen aus den Erträgen der Unternehmungen bezahlt und nicht sofort automatisch auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Es würde evident werden, wieviel Lohnerhöhungen die Unternehmungen aus eigener Kraft bewältigen können.

Kritik

Dieser Vorschlag würde - kombiniert mit dem vorgenannten Balogh-Vorschlag - ein Gleichgewicht der Eingriffe in die Lohn- und Preisautonomie bieten. Für ihn gilt jedoch die analoge Ausweichmöglichkeit wie für den Balogh-Vorschlag, daß nämlich die Preise möglicherweise stärker erhöht werden als ohne

---

[1] "Administered Prices - Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly", a.a.O., S. 53: "In the administered price industries we might have provision for a standstill on price increases for a period after the conclusion of any new wage contract."

einen solchen Kontrollmechanismus. Gegen allzu eklatante Preis- und Lohnerhöhungen könnten allerdings öffentliche Hearings eine gewisse Schranke errichten. Ein entsprechender Vorschlag wird unter den ablaufspolitischen Therapieansätzen diskutiert.

2. Abschlag auf vereinbarte Lohnerhöhungen
Vorschlag von Worswick

Falls es sich als notwendig erweisen sollte, daß der Staat nicht nur das zeitliche Inkrafttreten frei ausgehandelter Lohnerhöhungen bestimmt, sondern auch Grenzen für die Gesamtentwicklung des Lohnniveaus setzt, so bietet sich folgender Vorschlag von Worswick an, der auf Überlegungen von C.R. Ross zurückgeht.[1] Die kollektiven Lohnverhandlungen können wie üblich ablaufen mit unterschiedlichen Resultaten in den einzelnen Sektoren (z.B. 7% Lohnerhöhung im Sektor A, 5% im Sektor B, 10% im Sektor C usw.). Die vereinbarten Lohnerhöhungen werden jedoch nicht sogleich ausgezahlt. Am Jahresende wird die gesamtwirtschaftliche Lohnzuwachsrate ermittelt, die sich durch Addition der Lohnerhöhungen in den einzelnen Sektoren ergibt. Diese wird mit einer nach der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung bemessenen maximalen Soll-Zuwachsrate verglichen, die noch mit Preisstabilität vereinbar scheint. Um den Prozentsatz der Differenz zwischen Soll- und Istgröße wird sodann in jedem

[1] G.D.N. Worswick "Prices, Productivity and Incomes" in "Oxford Economic Papers", June 1958, S. 246 - 264.

Sektor die vereinbarte Lohnerhöhung reduziert.

Kritik

Auf diese Weise kann zweierlei erreicht werden: Die Gesamtlohnerhöhungen können sich in einem Rahmen halten, der ein stabiles Preisniveau ermöglicht. Die intersektoralen Lohnrelationen ergeben sich jedoch aus den Verhandlungen der Tarifpartner. Die Gefahr, die bei zentraler staatlicher Lohnfestsetzung droht, daß die Löhne nach politischen oder sozialen Gesichtspunkten statt nach ökonomischen Erfordernissen fixiert werden, kann auf diese Weise vermieden werden. Gegen den Vorschlag läßt sich einwenden:

- daß er - wie alle übrigen Eingriffe in die Tarifautonomie - gegen den Grundsatz der Vertragsfreiheit verstößt
- daß er geeignet ist, die Lohnquote zu zementieren
- daß er destabilisierend auf die Wirtschaftsentwicklung wirkt, wenn alle Lohnerhöhungen nach dem Votum der dafür vorgesehenen öffentlichen Instanz zum gleichen Zeitpunkt in allen Wirtschaftsbereichen wirksam werden.

Das Gewicht des ersten Einwandes hängt von der individuellen Wertskala ab. Wer den Grenzwert der reduzierten Tarifautonomie höher veranschlagt als den Grenzwert der damit gewonnenen Geldwertsta-

bilität, wird den Vorschlag ablehnen. Der zweite Einwand hat nur dann Gewicht, wenn man glaubt, daß durch eine "expansive" Lohnpolitik die Lohnquote auf die Dauer erhöht werden kann. Dies ist, wie an anderer Stelle ausgeführt, höchst zweifelhaft. Im übrigen erscheint es für die Lohnempfänger besser, wenn sie durch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum ohne Inflation eine stetige Erhöhung ihrer Reallöhne erfahren, als wenn ihnen durch eine "expansive" Lohnpolitik zwar höhere Nominallöhne zufallen, die Reallöhne jedoch infolge von Preissteigerungen relativ langsamer ansteigen. Der dritte Einwand schließlich kann durch Kombination des Worswick-Vorschlags mit dem vorgenannten Balogh-Vorschlag ausgeräumt werden, d.h. der Staat kann die Lohnerhöhungen sukzessive wirksam werden lassen, beispielsweise in den Zeitabständen, in denen sie vereinbart wurden. Schließlich könnte auch noch an eine Kombination mit dem Galbraith-Vorschlag gedacht werden, um sofortige Erhöhungen der administered prices nach Wirksamwerden der Lohnerhöhungen zu verhindern.

3. Bestimmung der Form, in der Lohnerhöhungen gewährt werden

Da die realen Grenzen einer expansiven Lohnpolitik

auch von einigen gewerkschaftlichen Kreisen erkannt werden[1], sind namentlich in der Bundesrepublik verschiedene Pläne aufgetaucht, die darauf abzielen, Teile der Arbeitslöhne nicht in bar auszuzahlen, sondern investiv zu binden. Der Gedanke des Investivlohns wurde 1951 von Karl Arnold zum ersten Mal einer breiteren Öffentlichkeit vorgetragen. Arnold schlug vor, einen bestimmten Betrag des Arbeitnehmereinkommens einzubehalten und diesen zusammen mit einem gleichhohen Arbeitgeberzuschuß einer Zentralstelle zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung zu stellen. Dieser Gedanke wurde später von Erwin Häussler zu dem Vorschlag weiterentwickelt, Tariflohnerhöhungen, die einen bestimmten Satz überschreiten, zugunsten der Arbeitnehmer auf mindestens drei Jahre investiv anzulegen.[2] Bei den Tarifverhandlungen in der württemberg-badischen Metallindustrie im Jahre 1962 hat Häussler seinen Plan dahingehend präzisiert, daß von 9% Lohnerhöhung 4% in tarifvertragliche Hilfskassen fließen sollen, die diese Mittel unter Ausnutzung des "Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer" investiv anlegen sollen. Für den Investivlohn haben sich auch kirchliche Kreise in der Bundesrepublik

[1] Vgl. die Ausführungen von Bruno Gleitze anläßlich der Europäischen Gespräche in Recklinghausen am 27. Juni 1962, veröffentlicht in den Wirtschaftswissenschaftlichen Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften GmbH., Köln, Sonderdruck aus Heft 8, August 1962, S. 4: "Wir können...im Wirtschaftlichen nicht mehr in überholten Kategorien denken, z.B. daß man die Selbstfinanzierung der Riesenbetriebe allein durch Lohnerhöhungen unterbinden kann, statt die Kapitalakkumulation durch Ertragsbeteiligung auch den Arbeitnehmern massiv zugute kommen zu lassen."

[2] Vgl. die Schriften von Erwin Häussler "Der Arbeitnehmer von morgen", Stuttgart 1955, sowie "Der Arbeiter als Wirtschaftsbürger" in "Sozialer Fortschritt", 5. Jg. 1956

ausgesprochen.[1] Durch den Investivlohn soll der Konflikt zwischen dem wirtschaftspolitischen Ziel der Preisstabilität und dem sozialpolitischen Ziel der Erhöhung des Anteils der Arbeitnehmer an der Vermögensbildung und am Volkseinkommen überwunden werden.

Kritik

Wir wollen den sozialpolitischen Aspekt des Investivlohns in unserem Zusammenhang außer acht lassen. Die sozialpolitischen Vorteile "einer sich von selbst relativ schnell verbreiternden Vermögenspyramide" werden auch von Arbeitgeberkreisen anerkannt, allerdings nicht ohne die Warnung vor "einer Zersetzung der in der Arbeitnehmerschaft noch vorhandenen Triebkräfte für eine selbstverantwortliche Vermögensbildung."[2] Uns interessiert

[1] Vgl. Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Eigentumsbildung, Hannover, April 1962, sowie Paul Adenauer "Mater et Magistra", Beitrag in "Sparkasse, Zeitschrift des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e.V.", Bonn, 1. März 1962, Heft 5, S. 70: "Die einzig praktikable Lösung scheint in der Richtung eines Investivlohnes zu liegen, d.h. von Lohnerhöhungen, die bis zu einem bestimmten Maß über die Produktivität hinausgehen, deren geldwertgefährdender Teil aber nicht bar ausbezahlt wird. ... Vom ... sozialethischen Standpunkt aus läßt sich bisher kein entscheidendes Gegenargument behaupten. ... Das gilt nach der Denkweise der "Mater et Magistra" auch für die je nach der Einsicht der Sozialpartner weniger oder mehr eingreifende, jedenfalls unerläßliche Betätigung des Staates bei der Durchführung eines Investivlohnsystems." Auch das Zentralkomitee der Deutschen Katholiken hat auf einer Arbeitstagung vom 10. - 12. April 1962 in Freiburg die Einführung eines Investivlohns befürwortet.

[2] Vgl. Deutsches Industrieinstitut Köln "Investivlohn und Eigentumsbildung", erschienen in der Reihe "Material zum Zeitgeschehen" Nr. 9 vom 30. Oktober 1962, S. 9

hier nur die wirtschaftspolitische Frage, ob der Investivlohn geeignet ist, die Anbieterinflation zu verhindern oder einzudämmen.

Um diese Frage zu beantworten, müssen wir zunächst unterscheiden zwischen einem Investivlohn, der sich zusammen mit dem in bar ausgezahlten Lohnanteil im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung hält, und einem Investivlohn, der auf den Barlohn aufgestockt wird und damit den Teil der Lohnerhöhung umfaßt, der über die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung hinausgeht. Im ersten Fall ergibt sich von der Kostenseite überhaupt kein Problem, denn der Gesamtlohn würde sich im Rahmen des gesamtwirtschaftlich Vertretbaren halten. Einer derartigen Regelung würden die Arbeitnehmer und Gewerkschaften jedoch kaum zustimmen. Meist wird daher unter Investivlohn das zweitgenannte Verfahren verstanden: Durch Tarifvertrag oder staatliche Vorschrift wird geregelt, daß derjenige Teil der Lohnerhöhung, der über das gesamtwirtschaftlich vertretbare Maß hinausgeht, investiv gebunden wird. Ob ein solches Verfahren geeignet ist, die Anbieterinflation zu verhindern, ist zumindest stark umstritten. Es darf nicht übersehen werden, daß Lohnerhöhungen, die im Durchschnitt über die Produktivitätssteigerung hinausgehen, in jedem Fall das gesamtwirtschaftliche Kostenniveau erhöhen, ob sie nun in vollem Umfang an die Arbeitnehmer ausbezahlt oder z. T. an Investitionskassen überwiesen werden. Die investive Bindung verklei-

nert jedoch den Einkommensmultiplikator und damit die Konsumnachfrage bei gleichzeitiger Erhöhung des Kapitalangebots - vorausgesetzt, daß nicht in gleichem Umfang die freiwillige individuelle Ersparnisbildung eingeschränkt wird.

Wenn wir von der letztgenannten Einschränkung einmal absehen, so wird zunächst von dem Investivlohn ceteris paribus eine geringere preissteigernde Wirkung auf das Konsumgüterpreisniveau ausgehen, als wenn die Lohnerhöhung in vollem Umfang ausgezahlt würde. Ob diese Wirkung allerdings anhält, hängt von den Rückwirkungen der einerseits gestiegenen Arbeitskosten und andererseits weniger gestiegenen Konsumgüternachfrage auf die Investitionsbereitschaft und Angebotsentwicklung ab. Wenn infolge der nicht überwälzbaren Kostensteigerungen Grenzanbieter ausscheiden und die übrigen Anbieter wegen der geringen Gewinnaussichten ihre Kapazitäten zögernder ausdehnen, mag sich nach einer gewissen Periode ein Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage entwickeln, das wiederum Preiserhöhungen zuläßt - allerdings möglicherweise bei niedrigerem Beschäftigungsgrad, was künftige Gewerkschaftsforderungen tendenziell dämpfen würde. Andererseits kann aber auch das größere Kapitalangebot zinssenkend wirken und dadurch die Investitionstätigkeit, beispielsweise im Hoch- und Tiefbau anregen, was wiederum auf andere Investitionsgüterbereiche stimulierend wirken kann, so daß das langsamere Nachfragewachstum im Konsumgüterbereich durch ein kräftigeres Nachfragewachstum im Investiti -

onsgüterbereich kompensiert würde. Ein solcher Effekt mag dadurch unterstützt werden, daß sich viele Unternehmer gezwungen sehen, ihre Rationalisierungsinvestitionen zu forcieren, um den gestiegenen Arbeitskosten auszuweichen - dies umso mehr, wenn als Folge des höheren Kapitalangebots der Kapitalzins sinkt. Auf diese Weise würde die Produktivitätssteigerung angeregt und der Spielraum für nichtinflationistische Lohnsteigerungen erweitert.

Aus Kreisen der Wirtschaftspraxis wird gegen den Investivlohn eingewandt, daß der Mittelstand durch einen über die Produktivitätsentwicklung hinausgehenden Investivlohn besonders stark belastet wird,

- weil "Klein- und Mittelbetriebe im Durchschnitt arbeitsintensiver sind als Großunternehmen"
- weil "personalgebundene Unternehmen nicht in der Lage sind, die Investivlohngelder in Form von Eigenkapital wieder vom Kapitalmarkt hereinzubekommen"
- weil, selbst wenn die Investivlohngelder bevorzugt in Kanäle geleitet werden, die speziell die kleineren und mittleren Betriebe mit Krediten versorgen, die mittelständischen Betriebe nicht von der Notwendigkeit entbunden werden könnten, "aus betriebswirtschaftlich-unternehmerischen Gründen eine gesunde Relation zwischen Fremdkapital und haftendem Eigenkapital aufrechtzuerhalten."[1]

---

[1] Deutsches Industrieinstitut "Investivlohn und Eigentumsbildung", a.a.O., S. 8.

Diese Argumentation kommt einem Plädoyer für die Zementierung der bisherigen Selbstfinanzierungsquote gleich. Würde man ihr folgen, so ist schwer zu sehen, wie der Anteil der breiten Masse am wachsenden Kapitalvermögen wesentlich erhöht werden kann. Der Einwand, daß arbeitsintensive Betriebe besonders stark von dem Investivlohn betroffen würden, trifft auf jede Lohnerhöhung zu. Der Markt hat darüber zu entscheiden, ob und inwieweit er bereit ist, Preiserhöhungen für solche arbeitsintensiv hergestellten Güter und Dienste zu tragen. Die Unternehmer müssen ihrerseits bemüht sein, durch Rationalisierung Kostenerhöhungen aufzufangen. Soweit das aus Kapitalmangel nicht möglich ist und die Käufer auf Substitute ausweichen oder ihre Nachfrage einschränken, müssen die betroffenen Unternehmungen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung entweder ihre Eigenkapitalbasis durch Aufnahme von Teilhabern oder durch Fusion mit anderen Unternehmungen erweitern oder sich auf andere Produktionszweige umstellen.

Das Argument, daß ein Einzelunternehmer keine Teilhaber aufnehmen kann, weil er sonst die "Unabhängigkeit seiner unternehmerischen Aktions- oder Reaktionsfähigkeit verliert"[1], ist als Einwand gegen eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am zuwachsenden Volkseinkommen nicht überzeugend. Es dürften juristische und institutionelle Voraussetzungen zu schaffen sein, daß das in Form von Investivlohn gebildete

---

[1] Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 8

Kapital den Unternehmungen als haftendes Kapital erhalten bleibt bzw. wieder zufließt. Dies wäre eine wichtige Bedingung dafür, daß der Investivlohn nicht im Preise abgewälzt werden muß, um den Unternehmungen hinreichende Eigenmittel für die Investitionsfinanzierung zu gewährleisten. Bei größeren Unternehmungen kann dies unmittelbar durch Ausgabe von Belegschaftsaktien geschehen. Bei kleineren Unternehmungen käme die Zwischenschaltung von Beteiligungsgesellschaften infrage.

Ein weiterer Einwand, der gegen den Investivlohn angeführt wird, besagt, daß die "Investivlohngelder nach Wegfall einer drei- oder fünfjährigen Sperrfrist ganz oder teilweise wieder in den Konsumsektor zurückfließen und mittels eines Konsumstoßes dem verstärkten Kostendruck der Betriebe nachträglich ein Ventil für allgemeine Preiserhöhungen öffnen könnten".[1] Dieses Argument mag ein gewisses Gewicht haben, wenn die für die Wirtschafts- und Währungspolitik zuständigen Instanzen sich völlig passiv verhalten. Immerhin wurde in der Bundesrepublik die Erfahrung gemacht, daß einmalige größere Zahlungen, beispielsweise Rentennachzahlungen, aber auch das Auslaufen der Sperrfrist für den Sozialrabatt bei VW-Aktien, zum überwiegenden Teil nicht für konsumtive Zwecke genutzt wurden. Abgesehen von dieser Überlegung ist zu berücksichtigen, daß es sich bei

---

[1] Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 7

dem Investivlohn nicht um eine einmalige Aktion handelt, sondern um ein kontinuierliches Nebeneinander von Mittelsperrung und Mittelfreigabe. Der Fiskus hätte es in der Hand, durch zusätzliche steuerliche Anreize in Jahren starker Konsumgüterkonjunktur die freiwillige Weiteranlage freigewordener Investivlöhne anzuregen. Der in Abschnitt C IV 2 dargestellte Vorschlag von Föhl könnte gleichfalls herangezogen werden.

Abschließend kann gesagt werden, daß der Investivlohn eine Richtung aufzeigt, in der die Lösung des Problems einer aggressiven Arbeitskosteninflation zu suchen ist. Wenn man bedenkt, daß die ausgehandelten tariflichen Lohnerhöhungen Jahr für Jahr ohnehin die durchschnittliche Produktivitätssteigerung überschreiten, so könnte die freiwillige Abrede zwischen den Tarifpartnern unter Mitwirkung des Staates oder auch, wenn es dazu nicht kommt, die staatliche Verfügung, den die Produktivitätssteigerung der Gesamtwirtschaft überschreitenden Teil der Lohnerhöhung investiv zu binden, eine beträchtliche Verbesserung gegenüber der jetzigen Situation bewirken.

Vor allem Bereiche mit überdurchschnittlicher Produktivitätssteigerung sollten angehalten werden, statt Geldlohnerhöhungen Investivlöhne zu gewähren, da letztere weniger dazu angetan sind, imitierende Lohnerhöhungen in Bereichen mit unterdurchschnittlicher Produktivitäts- und Ertragsentwicklung anzuregen.

Allerdings sind die Überwälzungsmöglichkeiten bzw. die Auswirkung eines über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden Investivlohns auf das Preis-

niveau vorab unbekannt.[1] Diese Unbekannte birgt eine potentielle Gefahr für die Geldwertstabilität bzw. für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Ein weiteres Problem ist die Zusammenballung neuer Wirtschaftsmacht bei den Hilfskassen und Fonds, in die die Investivlöhne fließen. Dieses Problem könnte jedoch durch gesetzliche Beschränkung der Beteiligung solcher Fonds an Unternehmungen - wie sie z.B. für Investmentfonds in der Bundesrepublik besteht - und durch eine geeignete Überwachung durch eine Aufsichtsbehörde gelöst werden.

4. Festlegung verbindlicher Normen für Lohn- und Preisveränderungen

Die letzte und einschneidendste Möglichkeit staatlicher Einflußnahme in die Lohn- und Preisbildung wäre die Aufhebung der Tarifautonomie und der freien Unternehmerentscheidung über die Preisgestaltung.

Vorschlag von Lerner

Abba P. Lerner hat den bisher umfassendsten und theoretisch folgerichtigsten Vorschlag einer zentral gesteuerten Lohn- und Preispolitik gemacht, der sich allein an ökonomischen Maßstäben orientiert und alle

[1] Vgl. hierzu auch die Überlegungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1966/67 "Expansion und Stabilität", Ziffer 314 ff, die in Ziffer 321 wie folgt resümiert sind: "Nach den hier mitgeteilten Überlegungen läßt sich die Ausgangsfrage der Ziffer 314, ob und in welchem Maße vermögenswirksame Zuschläge zum Arbeitseinkommen außerhalb des produktivitätsabhängigen Spielraums für Lohnerhöhungen gewährt werden können, quantitativ nicht verläßlich beantworten. Der Anteil der Zuschläge, der nicht "anzurechnen" wäre, dürfte umso größer sein, je größer die Bereitschaft der Unternehmer ist, expansive Investitionen bei sinkender Profitrate nicht zu unterlassen, und je stärker der Staat durch Verschuldung eine zusätzliche Vermögensbildung in Privathand erlaubt."

sozialen, politischen, traditionsmotivierten und machtbezogenen Elemente aus der Lohn- und Preispolitik herauszuhalten trachtet.[1] Lerner schlägt die Bildung einer Lohn-Preis-Behörde vor, deren Aufgabe darin bestehen soll, eine restriktive Lohn- und Preispolitik der Unternehmer bzw. der Tarifpartner zu unterbinden. Unter einem restriktiven Preis versteht er einen Preis, der sich ergibt, wenn die Angebotskapazitäten zur Befriedigung der Nachfrage nicht voll ausgelastet werden. Der restriktive Preis ist somit ein durch Angebotsknapphaltung künstlich überhöhter Preis, der durch unternehmerische Marktmacht ermöglicht wird. Analog versteht Lerner unter einem restriktiven Lohn einen - gemessen am Arbeitsangebot - überhöhten Lohn, der mit Unterbeschäftigung auf dem betreffenden Arbeitsmarkt einhergeht. Der restriktive Lohn beruht auf einer künstlichen Knapphaltung des Arbeitsangebots, die durch gewerkschaftliche Marktmacht ermöglicht wird. Um eine restriktive Lohn- und Preispolitik zu verhindern, soll die Lohn-Preis-Behörde folgende Weisungen gegenüber marktbeherrschenden Unternehmungen und Gewerkschaften aussprechen und deren Einhaltung überwachen:

- administered prices dürfen nur erhöht werden, wenn Produktion und Absatz an die Kapazitätsgrenze stoßen. Hohe Gewinne sind in diesem

[1] Abba P. Lerner "Inflationary Depression and the Regulation of Administered Prices" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth", a.a.O., S. 267 f.

Falle kein Argument gegen Preiserhöhungen.

- Administered prices müssen gesenkt werden, wenn Produktion und Absatz erheblich unter der Kapazitätsgrenze liegen. Niedrige Gewinne oder gar Verluste bei den entsprechenden Artikeln einer Firma werden in diesen Fällen nicht als Argument gegen Preissenkungen anerkannt, solange der Preis die kurzfristigen Grenzkosten ("short period marginal costs") deckt.

- Das Tariflohnniveau darf im Ausmaß der durchschnittlichen Produktivität der Gesamtwirtschaft steigen.

- Die Tariflöhne dürfen in denjenigen Bereichen überdurchschnittlich steigen, in denen der Arbeitslosigkeitsgrad unter der Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts liegt.

- Die Tariflöhne dürfen in denjenigen Bereichen nur unterdurchschnittlich oder überhaupt nicht steigen, in denen der Arbeitslosigkeitsgrad mehr als doppelt so hoch wie der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt ist.

Diese Lohn- und Preispolitik soll unterstützt werden von einer geld- und fiskalpolitischen Globalsteuerung der Währungsbehörden, die einen hohen Beschäftigungsgrad ohne generelle Übernachfrage gewährleistet.

Kritik

Der Lerner-Vorschlag hat vor allen anderen Interventionsplänen den Vorzug, daß er die Preise für Güter, Dienste und Arbeitsleistungen zu dem machen will, was sie im Wettbewerbsmodell sind - nämlich Knappheitsindices. Relativ hohe Gewinne haben die Funktion, Kapazitätserweiterungen anzuregen, und relativ hohe Löhne haben die Funktion, Arbeitskräfte aus anderen Bereichen anzulocken bzw. den arbeitssparenden technischen Fortschritt anzuregen. Wegen seiner wettbewerbskonformen Konzeption eignet sich der Lerner-Vorschlag besonders als Orientierungsmaßstab für jede Lohn- und Preispolitik, die nicht lediglich Globalsteuerung ist. Wir haben seine Grundelemente daher auch - mit einigen Modifikationen - in das Referenzsystem aufgenommen, das der gesamten Therapiekritik vorangestellt wurde.[1] Als konkreter Aktionsplan ist der Lerner-Vorschlag jedoch nicht nur wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Prinzip der Tarifautonomie, sondern auch wegen seiner allzu pauschalen Regeln ungeeignet. Um den Erfordernissen des Einzelfalles gerecht zu werden, bedürfen die Lernerschen Regeln verschiedener Modifizierungen durch Heranziehung weiterer Kriterien. Diese Kriterien können mit ihrem relativen Gewicht nicht alle vorab festgelegt werden. Wenn man einen dirigistischen Perfektionismus vermeiden will, muß man auf eine Lohn-Preis-Behörde und auf die hoheitliche Fixierung von

---

[1] Vgl. Abschnitt B 3

Löhnen und Preisen verzichten. Statt dessen können die Regeln zur Grundlage weniger autoritärer Maßnahmen wie Moral Suasion oder Gentleman's Agreements gemacht werden, wie sie in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt werden.

Gegen eine strikte Anwendung des Lerner-Vorschlags spricht vor allem

- daß die Produktionskapazität und die Kapazitätsauslastung für einzelne Güter schwer bestimmbar sind
- daß der Vorschlag Materialkostensteigerungen sowie Veränderungen der Kapitalkosten sowie terms-of-trade- und Struktureffekte vernachlässigt
- daß durch die Orientierung der Preispolitik an der Kapazitätsauslastung Kapazitätsausweitungen hinausgezögert werden.
- daß die strikte Anwendung der preispolitischen Regeln die Rezessionsanfälligkeit erhöhen und unnötige volkswirtschaftliche Verluste hervorrufen könnte
- daß die Orientierung der Lohnstruktur allein an den Knappheitsrelationen der Arbeitskräfte sowohl mit herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen kollidieren als auch Unwirtschaftlichkeit bewirken kann.

Ackley hat in einer Kritik des Lerner-Vorschlags die Auffassung vertreten, daß das Konzept der "Kapazität" wegen der Messungsprobleme in den meisten Wirtschaftszweigen überhaupt nicht anwendbar sei.[1] Diese

[1] Gardner Ackley "A Third Approach to the Analysis and Control of Inflation", a.a.O., S. 635.

Auffassung trifft zu, wenn man den Grad der Kapazitätsauslastung exakt erfassen muß, um ihn juristisch einwandfrei zur Grundlage verbindlicher staatlicher Preisfixierungen zu machen. Wenn man den Lerner-Vorschlag jedoch nur als Orientierungshilfe zur Beurteilung und indirekten Beeinflussung der Preispolitik marktbeherrschender Industrieunternehmungen heranzieht, verliert das Problem erheblich an Gewicht. Großbetriebe mit großer Serienfertigung haben ein starkes Interesse daran, ihre Kapazitäten auszulasten. Wenn der Staat sich bei der Dosierung der monetären Gesamtnachfrage an den von den Unternehmern gelieferten Informationen über die Kapazitätsausnutzung orientiert, würden sich die Unternehmer selbst Schaden zufügen, wenn sie ihre Konjunktursituation wesentlich günstiger erscheinen ließen, als den Tatsachen entspricht. Im übrigen lassen sich die Angaben anhand der geleisteten Arbeitsstunden und des Umsatzes in etwa nachprüfen. Gewisse Kapazitätsreserven lassen sich auch aus einem Vergleich mit früheren konjunkturellen Boomperioden ermitteln.

Der zweite Einwand wurde bezüglich der Materialkosten ebenfalls von Ackley vorgebracht. Er verweist darauf, daß der Anteil der Materialkosten am Preis mancher Erzeugnisse 50, 60 oder gar 90% ausmacht. Diese Kosten könnten aus verschiedenen Gründen steigen, sei es, weil sie unter die Kapazitätsregel fallen oder weil die Preise für importierte Rohstoffe gestiegen sind. Eine Überwälzung derartiger Kostensteigerungen müßte daher unabhängig von der Kapazitätsaus-

lastung möglich sein.[1] Hier könnten in der Praxis ebenso wie bei Berücksichtigung von Kapital-, terms-of-trade- und Struktureffekten Modifikationen der Lerner-Regel entwickelt werden.

Dem dritten Einwand kommt besonderes Gewicht in denjenigen Fällen zu, in denen der Wettbewerb so schwach entwickelt ist, daß es sich eine marktbeherrschende Unternehmung leisten kann, mit Kapazitätserweiterungen zurückzuhalten. Dieses Problem ist etwas weniger gravierend, wenn die Preise der privaten Wirtschaft nicht vom Staat angeordnet, sondern lediglich empfohlen werden. Es wird weiter entschärft, wenn mit ordnungspolitischen Maßnahmen für hinreichenden Wettbewerb auch im Bereich der administered prices gesorgt wird, so daß die Unternehmer bemüht bleiben, ihren Marktanteil zu halten und nach Möglichkeit zu erweitern. Auch die Verwirklichung des in Abschnitt C II 6 b dargestellten Vorschlags von Föhl könnte das Problem erleichtern. Es sind jedoch Konstellationen denkbar, bei denen der Lerner-Vorschlag das der Anbieterinflation zugrundeliegende Monopolproblem verschärft. In diesen Fällen müßte mit zusätzlichen Incentives zur Angebotserweiterung gearbeitet werden, ein weiteres Argument, das gegen eine generelle strikte Anwendung der Regeln spricht.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist der vierte Einwand. Administered prices sind zwar inflationsfördernd, aber

---

[1] Gardner Ackley "A Third Approach to the Analysis and Control of Inflation", a.a.O., S. 635

sie erschweren zugleich auch Zusammenbrüche, Depressionen und Krisen. Das Lerner-Modell fixiert einen Idealzustand: Vollbeschäftigung, stabiles Preisniveau, stetig wachsende Wirtschaft. Selbst wenn man unterstellt, daß die Anbieterinflation durch den Lerner-Vorschlag verhindert werden könnte, so läßt das keineswegs den Schluß zu, daß auch zyklische Schwankungen künftig unterbleiben. Zumindest werden Phasen stärkerer und schwächerer Wirtschaftsaktivität einander auch weiterhin ablösen. In Zeiten schwächerer Aktivität sind die Kapazitäten weniger ausgelastet als in Zeiten stärkerer Aktivität. Daneben gibt es Branchenkonjunkturzyklen, die nicht mit der allgemeinen Konjunkturentwicklung im Gleichschritt verlaufen. Es wird also vorübergehende Überkapazitäten und Unterkapazitäten geben, die auf längere Sicht keine Angebotsumstrukturierung erforderlich machen. Wenn man nun jedesmal, wenn Kapazitäten nicht ausgelastet sind, Preissenkungen erzwingt, so können damit Grenzanbieter verdrängt werden, die bei später normalisierter Beschäftigungslage zur Nachfragebefriedigung und als Wettbewerber erforderlich wären. Derartige Zusammenbrüche können darüber hinaus durch ihre psychologischen Auswirkungen Kettenreaktionen auslösen, die die wirtschaftliche Aktivität schrumpfen läßt. Auch um solche Folgen zu vermeiden, empfiehlt sich im Einzelfall eine Modifizierung der Lerner-Regeln, wobei vor allem die mittelfristigen Nachfrageaussichten, die Wettbewerbsperspektiven gegenüber dem Ausland und die Umstellungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte auf andere Arbeitsplätze zu berücksichtigen wären.

Der fünfte Einwand wurde u.a. von Ruggles vorgebracht.[1] Er bezieht sich auf die sozialpolitischen Widerstände gegen eine derartige nur-ökonomische Betrachtungsweise. Es bedarf einer intensiven Aufklärungsarbeit, um die Marktkriterien den Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit hinreichend verständlich zu machen. Ein solches Verständnis ist eine wichtige Voraussetzung für jeden Versuch einer wettbewerbskonformen Beeinflussung der Lohn- und Preisbildung. Dabei müssen auch etwaige Mobilitätshemmnisse berücksichtigt werden, die auch durch Schaffung eines starken Lohngefälles nicht zu überwinden sind, z.B. Wohnungs- und Ausbildungsmangel, fortgeschrittenes Alter der Arbeitskräfte usw. Allzu starke Lohndifferenzen zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen oder Facharbeitergruppen wird man nicht nur aus sozialen sondern auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen vermeiden müssen. Auch Betriebe, die sich einem relativ hohen Arbeitsangebot gegenübersehen, müssen ihre Arbeiter gut bezahlen, weil sie sonst nur schlechte Arbeitskräfte und ein gespanntes Betriebsklima bekommen. Das kann sehr ungünstige Rückwirkungen auf die Entwicklung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe haben.

Abschließend kann resümiert werden, daß die theoretischen Voraussetzungen des klassischen Wettbewerbsmo-

---

[1] Richard Ruggles "Prices, Costs, Demand and Output in the United States, 1947 - 1957", in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth", a.a.O., S. 303: "The concepts of fair wages and fair prices do exist even though they may not be fully justifiable in the strictest economic sense."

dells für starre Regeln, wie sie Lerner vorschlägt, in der Praxis meist nicht gegeben sind. Daher muß der Therapievorschlag, um auf die Realität anwendbar zu sein, flexibler werden, um wenigstens second-best-Lösungen zu ermöglichen, wo die Voraussetzungen für ideale Lösungen fehlen.

5. Zusammenfassung

Die hoheitliche Festsetzung von Löhnen und Preisen ist die ultima ratio in außergewöhnlichen Notfällen. Sie ist kein Mittel, um das reguläre Funktionieren der Wirtschaft zu gewährleisten. Unter den Waffen zur Bekämpfung der Anbieterinflation hat sie allenfalls die Stellung einer "force de dissuasion", die die Regierung drohend im Hintergrund hält, um der Anti-Inflationspolitik bei denjenigen Wirtschaftssubjekten, die über ein hohes Maß an Marktmacht verfügen, mehr Nachdruck zu verleihen. Ihr Einsatz hat in der Regel eine mehr oder minder breitflächige Zerstörung des Marktmechanismus zur Folge. Immerhin mag es Situationen geben, in denen sich eine Regierung gezwungen sieht, in einzelne Lohn- und Preisentscheidungen unmittelbar einzugreifen. In solchen Fällen sind Eingriffe, die sich lediglich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens frei ausgehandelter Löhne bzw. frei kalkulierter Preise beziehen - wie sie Balogh und Galbraith vorschlagen - einer staatlichen Lohn- und Preisfixierung, wie sie Lerner vorschlägt, vorzuziehen. Der Lerner-Vorschlag ist seinerseits schliesslich noch eher den Gesetzen des Marktes verwandt als ein genereller Lohn- und Preisstopp.

Im Gegensatz zu diesen Notmaßnahmen kommt dem Investivlohn grundlegende therapeutische Bedeutung zu. Der Investivlohn kann einen Beitrag zur Bekämpfung der Anbieterinflation leisten, wenn er verhindert, daß die Bereiche, die überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen erzielen, prozentual höhere Geldlohnsteigerungen gewähren, als der Steigerung des realen Angebots in der Gesamtwirtschaft entspricht - vorausgesetzt, daß die Entwicklung der Nachfragestruktur keine Umlenkung von Arbeitskräften in diese Bereiche erforderlich macht. Er kann darüber hinaus der Anbieterinflation entgegenwirken, wenn er per saldo einen höheren Anteil der Unselbständigen an der Vermögensbildung bewirkt, ohne daß die Investitionsfreude der Unternehmer auf die Dauer dadurch in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, daß den Unselbständigen infolge schwächeren Wirtschaftswachstums mehr entzogen wird, als sie durch die Umverteilung gewinnen.

C IV. Globale ablaufspolitische Therapieansätze

Ablaufspolitik ist die Herbeiführung willkürlicher Veränderungen der bei gegebener Ordnung und Struktur möglichen Zustände der Wirtschaft. Wir unterscheiden ablaufspolitische Therapieansätze mit globaler und selektiver Ausrichtung. Zunächst wollen wir diejenigen Therapieansätze untersuchen, die darauf abzielen, den Wirtschaftsablauf durch globale Nachfragesteuerung mittels Geld- und Fiskalpolitik oder durch Einwirken auf die Einkommensverwendung der Haushalte zu beeinflussen.

1. Globale Nachfragesteuerung

Die Beschränkung der wirtschaftspolitischen Aktivität des Staates auf eine globale Geld- und Fiskalpolitik wird insbesondere von denjenigen befürwortet, die von der freien Entscheidung der privaten Wirtschaftssubjekte eine bessere Steuerung der Wirtschaft erwarten als von der Beeinflussung dieser Entscheidungen durch gezielte staatliche Eingriffe.[1] Unter den Befürwortern einer globalen Nachfragesteuerung zur Bekämpfung der Anbieterinflation lassen sich zwei Gruppen unterscheiden, deren Argumentation diametral entgegengesetzt ist. Um zu verhindern, daß die Löhne trotz Unterbeschäftigung stärker steigen als die Produktivität, empfiehlt

---

[1] vgl. J. Cameron Thomson: "Balance and Flexibility in Fiscal and Monetary Policy" Committee for Economic Development (CED), New York 1954, S. 3/4. "Some regard it as a defect that fiscal and monetary policy lacks what they call precision and discrimination. They would like to manage the shape of the economy in more detail. The fact that fiscal and monetary policy does not lend itself to such manipulations is, in my opinion, one of its great advantages."

- die eine Gruppe eine weitere Drosselung der Nachfrage bis die Lohnerhöhungen auf das Maß der Produktivitätssteigerung herabgesunken sind,
- die andere Gruppe eine Nachfrageexpansion bis die Produktivitätssteigerung auf das Maß der Lohnerhöhungen angestiegen ist.

Mit einer Restriktion der monetären Gesamtnachfrage kann im Hinblick auf die Therapie einer Inflation folgendes bezweckt werden:

(1) Eine Dämpfung der Ausgaben von Unternehmern und Haushalten - als Folge der Einschränkung der verfügbaren gesetzlichen Zahlungsmittel, Bankguthaben und leicht liquidierbaren Aktiva; bzw. als Folge einer Erhöhung der Einnahmen im Vergleich zu den Ausgaben des Staates. Dadurch soll der Spielraum für Preiserhöhungen eingeengt bzw. Preissenkungen erzwungen werden.

(2) Eine Verstärkung des Widerstandes der Unternehmer gegen gewerkschaftliche Lohnforderungen als Folge geringerer Liquidität zur Finanzierung höherer Löhne und - vor allem - als Folge erschwerter Überwälzbarkeit höherer Löhne auf die Preise.

Je nachdem, wie stark die Anbieterinflationsfaktoren sind, kann eine Nachfragedämpfung mit einem mehr oder weniger großen Arbeitslosigkeitsgrad einhergehen.

Der Arbeitslosigkeitsgrad, der zur Stabilisierung des Preisniveaus hingenommen werden muß, hängt insbesondere von drei Faktoren ab:

(1) von dem Ausmaß, in dem die Unternehmer tatsächlich die Produktion einschränken, anstatt die Preise zu senken, wenn die Nachfrage zurückgeht,

(2) von dem Ausmaß, in dem der Lohnanstieg trotz zunehmender Arbeitslosigkeit anhält,

(3) von der Geschwindigkeit, mit der man die Preise auf das angestrebte Niveau zurückzuführen wünscht, wenn sie zeitweilig darüber hinaus gestiegen sind.

Wichtig ist auch für den Arbeitslosigkeitsgrad der Zeitpunkt im Konjunkturablauf, in dem die Restriktionspolitik einsetzt. Je länger der Preisauftrieb bereits anhält und je weiter das Inflationsklima bereits verbreitet ist, desto mehr Wirtschaftssubjekte haben sich auf diesen Trend eingestellt und desto höher sind auch die Forderungen der Gewerkschaften, die bestrebt sind, erwartete künftige Preissteigerungen zu antizipieren. Folglich müssen auch die Restriktionsmaßnahmen zunächst schärfer sein und der Arbeitslosigkeitsgrad, der hingenommen werden müßte, um das Preisniveau zu stabilisieren, wird kurzfristig höher sein als im Verlauf der weiteren Entwicklung, wenn die Erwartungen sich allgemein auf ein stabiles Preisniveau umgestellt haben. Die Erfahrung zeigt, daß die Erwartung des Fortbestehens einer Inflation die stärkste Antriebskraft für einen tatsächlichen weiteren Preisauftrieb ist. Analoges gilt für eine Depression, deren stärkster Motor die Erwartung eines weiteren Niedergangs ist.

Will man einen Konjunktureinbruch vermeiden, so bietet sich als Alternative an, das Preisniveau etappenweise über mehrere Jahre hinweg zu stabilisieren. Diesen Weg hat u.a. der Sachverständigenrat in seinem zweiten Jahresgutachten gewiesen.[1] Ein solches Verfahren hat allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die Nachfragerestriktion mit anderen Maßnahmen - insbesondere mit Moral Suasion und Gentleman's Agreements - kombiniert wird. Wir werden darauf noch zurückkommen.

Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, das mit einer Stabilisierung des Preisniveaus kurzfristig verbunden ist, wird schließlich umso geringer sein, je früher Fiskus und Notenbank inflationistischen Tendenzen entgegentreten. Dazu bedarf es einer möglichst aktuellen Diagnose und exakten Prognose des Konjunkturverlaufs[2] sowie geeigneter Maßnahmen zur Abkürzung der time-lags zwischen der Erkenntnis einer Gefahr, der Anwendung geeigneter Gegenmaßnahmen und der Auswirkung dieser Gegenmaßnahmen auf den Wirtschaftsablauf.

Aber selbst wenn diese Probleme einigermaßen befriedigend gelöst würden, könnte die Geldversorgungspolitik und die Fiskalpolitik auch bei optimalem Zusammenwirken im Hinblick auf die Steuerung der monetären Gesamtnachfrage den einkommenspolitischen Preis-

---

[1] vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Stabilisierung ohne Stagnation" a.a.O., Ziffer 178 - 212

[2] vgl. z.B. die Vorschläge von CEPES in "Europäische Konjunkturpolitik" a.a.O., Ziffer 76 ff.

auftrieb nicht verhindern, es sei denn, die Regierung und die Notenbank wären bereit, den Beschäftigungsgrad soweit absinken zu lassen, bis die Sozialpartner auf inflationäre Preis- und Lohnerhöhungsforderungen verzichten. Wie bereits bei der Diskussion des Vorschlages von Mints gezeigt, gebietet die Gefahr politischer Konsequenzen, daß dieser Punkt in der Realität nicht erforscht wird.

Der Grund, warum mit den Mitteln globaler Nachfragerestriktion gegen die Anbieterinflation nichts auszurichten ist, ergibt sich aus unserer in Abschnitt A dargelegten Analyse des Anbieterinflationsphänomens.

Während es sich bei der Bekämpfung der Nachfrageinflation und bei der Erhaltung der Vollbeschäftigung für die Geld- und Fiskalpolitik um ein und dieselbe Aufgabe handelt, nämlich die monetäre Gesamtnachfrage bei gegebenem Erlösgefälle auf das Angebot an Arbeitsleistungen bei gegebenem Nominallohnniveau zu begrenzen, steht die Geld- und Fiskalpolitik unter den Bedingungen einer Anbieterinflation vor dem Konflikt zwischen der Erhaltung der Vollbeschäftigung und der Stabilisierung des Preisniveaus. Da das Lohnniveau hier nicht unter dem Sog der Nachfrage, sondern unter dem Druck der Anbieter steigt, kann die Nachfragerestriktion inflationäre Lohnerhöhungen bei hohem Beschäftigungsgrad nicht verhindern.

Kann eine Nachfragerestriktion das Anbieterinflationsproblem sogar verschärfen?

Zu der Gruppe der Autoren, die diese Auffassung vertreten, gehören u.a. T. Balogh, John P. Lewis, Richard und Nancy Ruggles. Ihr Vorwurf richtet sich vor allem gegen geldpolitische - Lewis' Einwand auch gegen fiskalpolitische - Restriktionen.

Balogh[1] lehnt eine restriktive Geldpolitik mit folgender Begründung ab:

- Eine restriktive Geldpolitik bringt den Preisauftrieb nicht zum Stillstand, sondern vermindert Output, Produktivität und Investitionen und hemmt damit das Wirtschaftswachstum.
- Die durch die Restriktionspolitik bedingte geringere Knappheit an Arbeitskräften lockert den Zwang zu arbeitssparenden Rationalisierungsmaßnahmen und verstärkt gleichzeitig den Widerstand der Gewerkschaften gegen den technischen Fortschritt.

Lewis sowie Richard und Nancy Ruggles weisen besonders auf die Gefahr hin, daß eine Beschränkung der Nachfrage, die die Investitionen reduziert, auf längere Sicht das wirkungsvollste Mittel gegen eine Arbeitskosteninflation beseitigt, nämlich Produktivitätssteigerungen. Wenn durch die Restriktionspolitik die Produktivitätssteigerung stärker verlangsamt wird als die Lohnsteigerung, so steigen die Lohn-

---

[1] T. Balogh: "Productivity and Inflation" in "Oxford Economic Papers", June 1958, S. 230 f

kosten noch mehr als es ohnehin der Fall ist, was weitere Preissteigerungen zur Folge haben kann.[1]

Eine derartige Folge globaler Nachfragerestriktion erscheint nicht unrealistisch, wenn auch in der wirtschaftspolitischen Tagesdiskussion solcherlei Argumente häufig mißbraucht werden, um Regierung und Notenbank zu kompensatorischen Expansionsmaßnahmen zu veranlassen, sobald sich die geringsten Anzeichen einer Lockerung des Arbeitsmarktes zeigen. Eine disziplinierte Geld- und Fiskalpolitik ist ein unverzichtbarer Bestandteil jeder erfolgreichen

---

[1] vgl. John P. Lewis "Pricing for Stability and Growth", in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth, Compendium .." a.a.O., S. 394 "Monetary and fiscal restraints are the wrong solutions because in attacking the wrong problem they can do far more harm than they possibly do anti-inflationary good. If they are stringent enough they may slow up "cost-push" inflation, although even in this respect their limited effectiveness may be temporary and illusory; for in curtailling demand they are apt to curtail investment and thereby reduce the most effective continuing offsets to "cost-push" inflation that the system presently contains namely productivity improvement and capacity expansion."

Richard Ruggles and Nancy D. Ruggles "Prices, Costs, Demand and Output in the United States, 1947 - 57" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth" a.a.O., S. 305: "There is good reason to believe that investment is more sensitive to the level of operation of the economy than are wage rates ... The slower increase in productivity through failure to utilize capacity and low investment may over time lead to a greater increase in wage costs than would have occurred had demand and investment been higher ... For the producer, the important consideration is not wage rates, but wage costs" ...

Inflationstherapie. Wenn jedoch über längere Zeit hinweg ökonomische Resourcen brachliegen, erweist sich diese Politik als nicht ausreichend. Sie bedarf der Ergänzung durch stärker gezielte Maßnahmen. Ohne derartige Ergänzungen kann eine Umschaltung auf Expansion, wie sie von Ruggles befürwortet wird, das Problem der Anbieterinflation auch nicht lösen. Im übrigen gilt auch für die Therapie der Anbieterinflation die heute überwiegend anerkannte konjunkturpolitische Regel, daß solchen Maßnahmen der Vorzug zu geben ist, die die Investitionstätigkeit möglichst wenig behindern. Dieser Regel entspricht die Kombination einer hinreichend lockeren Geldpolitik, um die ökonomischen Ressourcen möglichst weit auszuschöpfen, mit einer hinreichend restriktiven Fiskalpolitik um die öffentlichen und privaten Verbrauchsausgaben nicht über das Maß ansteigen zu lassen, das zur Stabilerhaltung des Preisniveaus von der Nachfrageseite her notwendig ist.

2. Steuerung der Einkommensverwendung der Haushalte

Eine Möglichkeit, die globale Nachfragesteuerung wirksamer zu machen, wäre ihre Kombination mit Maßnahmen zur Steuerung der Einkommensverwendung mit dem Ziel, die Einkommens- und Vermögensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern. Wir haben in der Analyse das Postulat gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung neben der Marktmacht von Gewerkschaften und Arbeitgebern als dritten Hauptfaktor der Anbieterinflation herausgestellt.

Wenn es gelänge, dieses Postulat durch eine wirkungsvolle und glaubhafte Verteilungspolitik zu erfüllen, so daß verteilungspolitisch ohnehin unwirksame Nominallohnerhöhungen und damit aggressive Arbeitskostensteigerungen seltener würden, würde der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität weitgehend entschärft.

Vorschläge von Föhl

Föhl hat gezeigt, daß durch Kombination von Maßnahmen der primären und sekundären Einkommensverteilung mit Maßnahmen zur Erhöhung der Sparquote der Selbständigen eine gleichgewichtsneutrale, d.h. weder das Preisniveau noch den Beschäftigungsgrad und die Wachstumsrate beeinträchtigende Steigerung des Anteils der Unselbständigen an der volkswirtschaftlichen Vermögensbildung erreicht werden kann.[1] Wenn Nominallohnerhöhungen wegen ihres kostensteigernden Effekts als ungeeignete Primärverteilungsmaßnahmen ausscheiden, so bieten sich drei alternative Maßnahmen der Einkommensverteilung an,

- die im Abschnitt über die Ordnungspolitik behandelte Einflußnahme auf die Preispolitik der marktbeherrschenden Unternehmungen mittels progressiv gestaffelter Umsatzgewinn- oder Eigenkapitalgewinnsteuern,

---

[1] vgl. Carl Föhl: "Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der BRD .." a.a.O., S. 102 ff.

- eine nicht abwälzbare stärkere steuerliche Belastung der Selbständigen und Entlastung der Unselbständigen,
- eine gesetzlich oder tarifvertraglich zu verankernde Gewinnbeteiligung der Unselbständigen.

In allen drei Fällen wird der Nettogewinn geschmälert. Im ersten Fall bleibt das Nominaleinkommen der Unselbständigen unberührt. Ihr Realeinkommen und ihr Anteil am Volkseinkommen steigt jedoch infolge der durch die Abflachung des Gewinngefälles sinkenden Preise und der schrumpfenden Bruttoeinkommen der Selbständigen. Im zweiten Fall wächst das verfügbare Nettoeinkommen der Unselbständigen bei gleichbleibenden Bruttoeinnahmen im gleichen Umfang wie das verfügbare Nettoeinkommen der Selbständigen schrumpft. Im dritten Fall wächst das Bruttoeinkommen der Unselbständigen entsprechend dem sich verringernden Bruttoeinkommen der Selbständigen.

Solange die marginale Sparquote der Unselbständigen niedriger ist als die der Selbständigen, muß durch eine verteilungsaktive Geldvermögensbildung des Staates verhindert werden, daß durch höhere Konsumausgaben der Unselbständigen das Preisniveau und die Gewinne in die Höhe getrieben und das Gleichgewicht gestört werden. Da auf diese Weise das Verteilungsziel jedoch nicht erreicht werden kann, ist es notwendig, durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß die Unselbständigen ihr zusätzliches Ein-

kommen nicht dem Verbrauch, sondern der Ersparnisbildung zuführen. In dem Maße, in dem das gelingt, kann die öffentliche Geldvermögensbildung unterbleiben oder gar durch eine öffentliche Verschuldung ersetzt werden. Föhl hat gezeigt, daß der Staat über einen genügend weiten Spielraum der fiskalischen Sparförderung verfügt, um praktisch jede beliebige Ersparnisbildung der Unselbständigen zu bewirken, die zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts bei gegebenem Verteilungsziel nötig ist.[1]

Wenn wir von der erzwungenen Ersparnisbildung absehen, die sozialpolitisch ungünstig und ökonomisch fragwürdig ist, weil sie die freiwillige Ersparnis verdrängen kann, ergeben sich vor allem folgende Möglichkeiten einer Förderung der Ersparnisbildung der Unselbständigen:

- Gewährung von Sparprämien in begrenzter Höhe,
- Begrenzte Abzugsfähigkeit vermögenswirksam angelegter Einkommensteile vom lohnsteuerpflichtigen Einkommen und von der Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben,
- Unbegrenzte Freistellung der Ersparnisbildung von Lohnsteuer und Sozialabgaben,
- Umwandlung aller indirekten Steuern, die die Konsumenten ohnehin zu tragen haben, in direkte Steuern, um die Marge steuerlicher Abzugsfähigkeit für die Ersparnisbildung zu erweitern,

---

[1] Carl Föhl a.a.O., S. 92 ff.

- Absetzung der Ersparnisbildung nicht nur vom steuerpflichtigen Einkommen, sondern von der Steuerschuld.

Je nach Intensität der Sparförderung kann die erwünschte Ersparnisbildung erreicht werden. Der Fall 5 stellt das Extrem dar, bei dem der Staat den Steuerpflichtigen ihre Ersparnisse schenkt. Damit die Ersparnisbildung nicht nur der Steuerersparnis dient, sondern ein anhaltender Konsumverzicht erreicht wird, ist es notwendig, den Willen zu dauerhafter Vermögenshaltung zu wecken bzw. zu stärken.

Föhl hat zu diesem Zweck vorgeschlagen, daß die Sparer bei Auflösung ihrer Ersparnisse der steuerlichen Vorteile wieder verlustig gehen, wobei jedoch eine Staffelung der Steuerfreigrenzen je nach Alter und Familienstand vorzusehen wäre.[1] Hohe Freigrenzen und niedrige Steuersätze sollten für die Zeit der Familiengründung und nach Erreichung des Rentenalters, niedrige Freigrenzen und hohe Steuersätze für die ledigen Jungarbeiter und für Familien mit Kindern im arbeitsfähigen Alter vorgesehen werden. Auf diese Weise würde das heute verbreitete Zwecksparen für Konsumgüter durch ein echtes Versorgungssparen zur Familiengründung und zur Alterssicherung

---

[1] Carl Föhl a.a.O., S. 99

ersetzt, und zwar umso mehr, wenn zugleich die soziale Alterssicherung auf eine bescheidene Grundsicherung beschränkt würde.

Das System hätte neben dem verteilungspolitischen Zweck den weiteren Vorzug, daß die Arbeiter ohne Lohnerhöhungen mit zunehmenden familiären Verpflichtungen über ein wachsendes Nettoeinkommen verfügen können. Dadurch fällt ein wichtiges Motiv weg, das das Bestreben der Gewerkschaften nach jährlichen Lohnerhöhungen verstärkt: Die Gewöhnung der ledigen Jungarbeiter an einen Lebensstandard, den sie als Familienväter nicht aufrechterhalten können.

3. Zusammenfassung

Die Möglichkeiten zur Therapie der Anbieterinflation mittels globaler Nachfragerestriktion werden sowohl durch den Arbeitslosigkeitsgrad, der zur Preisstabilisierung auf längere Sicht hingenommen werden muß, als auch durch die Auswirkungen der Restriktionspolitik auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung begrenzt. Der Konflikt mit dem Beschäftigungsziel kann entschärft werden, wenn die Nachfragerestriktion mittels wirksamer Förderung der Ersparnisbildung der Unselbständigen geschieht und mit Maßnahmen zur Abflachung des Gewinngefälles zur Verlagerung der Steuerlasten von den Unselbständigen auf die Selbständigen und/oder zur stärkeren Gewinnbeteiligung der Unselbständigen einhergeht. Die Anwendung der Fis-

kalpolitik zur Begrenzung der Verbrauchsausgaben und zur Beeinflussung der Vermögensverteilung ermöglicht eine lockere Geldpolitik, die die Investitionen und die Produktivitätssteigerungen nicht mehr, als durch das Angebotspotential bedingt, behindert. Die Verteilungswirkungen dieser Politik lockern das Bestreben der Gewerkschaften, die Einkommensverteilung mittels Nominallohnerhöhungen zu verändern.

Da die Anbieterinflationsfaktoren ungleichmäßig auf die Volkswirtschaft verteilt sind, empfiehlt es sich - um das Verhalten von Gewerkschaften und marktbeherrschenden Unternehmungen in die gewünschte Richtung zu lenken -, globale ablaufspolitische Maßnahmen mit selektiven Maßnahmen zu koppeln.

C V. Selektive ablaufspolitische Therapieansätze

Unter selektiver Ablaufspolitik ist das gezielte Einwirken auf das Marktverhalten von Unternehmungen und Gewerkschaften in einzelnen Wirtschaftsbereichen und auf die Marktkräfte in einzelnen Sektoren zu verstehen.

Selektive ablaufspolitische Therapieansätze sind:

- psychologisches Einwirken auf das Marktverhalten einzelner Wirtschaftssubjekte und Wirtschaftsgruppen (Moral Suasion)
- Gentleman's Agreements
- Hearings vor Lohn- und Preiserhöhungen
- selektive Nachfragesteuerung
- selektive Angebotssteuerung

1. "Moral Suasion" oder Einwirken auf das Marktverhalten

Ein in der praktischen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik - aber auch in anderen Ländern - häufig beschrittener Weg ist die von der Regierung, der Zentralbank oder einem unabhängigen Gutachter- oder Beratergremium ausgesprochene Ermahnung an Unternehmer und Gewerkschaften zum Maßhalten. Solche Appelle richten sich an das soziale Gewissen der Unternehmer und Gewerkschaften. Den Unternehmern wird klargemacht, daß sie sich im Interesse der Erhaltung der Wirtschaftsordnung, der Konjunktur und der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland in ihren Preisforderungen und Lohnzugeständnissen Zurückhaltung auf-

erlegen sollen. Den Gewerkschaften wird vor Augen gehalten, daß überhöhte Lohnforderungen die Lebenshaltungskosten in die Höhe treiben, die Reallöhne vermindern und die Vollbeschäftigung bedrohen.

Folgende Formen der "Moral Suasion" können unterschieden werden:

(a) nach Umfang und Art der angesprochenen Wirtschaftskreise:

(aa) generelle Appelle an Unternehmer und Gewerkschaften

(ab) generelle Appelle an eine Seite der beiden Sozialpartner allein

(ac) spezielle Appelle an den Arbeitgeberverband und die Gewerkschaft einer bestimmten Branche bzw. eines bestimmten Berufsstandes

(ad) spezielle Appelle an die Unternehmerschaft oder an die Gewerkschaft einer bestimmten Branche allein

(ae) spezielle Appelle an eine einzelne Unternehmung

(b) nach Systematik und Planmäßigkeit:

(ba) ad-hoc-Appelle, wenn Lohnerhöhungen die Produktivitätssteigerung der Gesamtwirtschaft oder einer bestimmten Branche übertreffen oder wenn durch Preissteigerungen die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft oder einer bestimmten Branche gefährdet wird

(bb) planmäßige Appelle im Rahmen einer Diagnose und

Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder aufgrund eines umfassenden wirtschaftspolitischen Programms (z. B. Nationalbudget, nationale Einkommens- oder Lohnpolitik, Wirtschaftsplan)

(c) nach der Verbindlichkeit:

(ca) Appelle in Form unverbindlicher Aufklärung über die Situation und das erwünschte Verhalten der Wirtschaftssubjekte

(cb) Appelle mit Androhungen von Sanktionen im Falle der Nichtbeachtung

In ihrer generellen (aa), sporadischen (ba) und unverbindlichen Form (ca), wie sie meistens angewandt wird, ist die Moral Suasion ziemlich unwirksam. Generelle Appelle an das soziale Verantwortungsbewußtsein der Unternehmer und Gewerkschaften kommen meist zu spät, nämlich dann, wenn die allgemeine Inflationsbewegung bereits ihren Lauf genommen hat und jede Selbstbeschränkung für einen einzelnen oder eine Gruppe die Gefahr in sich birgt, reale Verluste zu erleiden. Im übrigen enthalten solche Appelle keinen oder zumindest keinen genügend evidenten Hinweis, welche speziellen Preis- oder Lohnerhöhungen inflationistisch wirken. Sie sind unverbindlich, solange sie sich an keine bestimmte Adresse wenden. Niemand braucht sich davon angesprochen zu fühlen. Jeder kann dem anderen die Schuld zuschreiben. Wenn sie mit allgemeinen Warnungen verbunden werden, wirken sie häufig unglaubwürdig, solange der einzelne Unternehmer oder die einzelne Gewerkschaft ihren lokalen Markt noch ergiebig findet.

Noch bedenklicher, weil sachlich meist ungerechtfertigt, erscheinen generelle Appelle an die Gewerkschaften allein (ab). Wenn der Kern der Anbieterinflation ein Kampf zwischen "Big Business" und "Big Labor" um die Einkommensverteilung ist, erscheint es unbillig, nur eine Seite zur Raison zu rufen.

Ohne eine umfassende lohn- und preispolitische Konzeption erscheint es auch schwierig, die ökonomische Zweckmäßigkeit lohn- und preispolitischer Entscheidungen in einer bestimmten Branche (ac, ad) oder gar in einer einzelnen Unternehmung (ae) richtig zu würdigen.

Eine allzu allgemein formulierte lohnpolitische Norm, wie etwa die durchschnittliche Produktivitätssteigerung der Gesamtwirtschaft ist als Maßstab für spezielle Lohnerhöhungen in den einzelnen Bereichen wenig aussagefähig. Das Lohnniveau kann sich nämlich durchaus im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung halten, ohne daß in jedem Wirtschaftsbereich die Löhne tatsächlich genau in diesem Ausmaß steigen.

Eine Ermahnung an einzelne Branchen oder Firmen, Preissteigerungen zu unterlassen, hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie nach marktwirtschaftlichen und für die Unternehmer verständlichen Richtlinien erfolgt - es sei denn, die Regierung verfügt über zusätzliche Druckmittel, wie z.B. öffentliche Aufträge, öffentliche Forschungsfinanzierung, buffer stocks, usw., um einzelne Unternehmer gefügig zu machen. Wir werden auf diese vor allem in den Vereinigten Staaten bisweilen gebrauchten Druckmittel noch zurückkommen.

Der moralische Druck der Regierung auf einzelne Unternehmungen, Preissteigerungen zu unterlassen, wenn die Nachfrage das Angebot bei voll ausgelasteten Kapazitäten übersteigt, läßt beispielsweise eine mangelnde Berücksichtigung der marktwirtschaftlichen Regeln erkennen. Wenn in einer solchen Situation eine Ermahnung am Platze ist, so muß sie weniger auf Preisdisziplin als auf Kapazitätserweiterung abzielen. Die Moral Suasion darf sich nicht gegen die Kräfte des Marktes stemmen, sondern sie muß diese vielmehr da unterstützen, wo sie nicht genügend zur Geltung kommen. Der unterschiedliche Erfolg von Präsident Kennedys Einwirken auf die amerikanischen Stahlunternehmer und Prof. Erhards Aufforderung an das Volkswagen-Werk im April 1962, angekündigte Preiserhöhungen zurückzunehmen, ist sicher nicht zuletzt der Tatsache zuzuschreiben, daß die Kapazitäten der amerikanischen Stahlindustrie zu dieser Zeit nur etwa zu 70%[1] ausgelastet waren, das Volkswagen-Werk dagegen lange Lieferfristen hatte. Die Schwierigkeit solcher Appelle liegt darin, daß sie spezielle Preise stabilisieren wollen, die flexibel sein müssen, wenn unser Wirtschaftssystem produktiv bleiben soll. Aufforderungen zur Preisdisziplin sollten daher in erster Linie an die Wirtschaftsbereiche gerichtet werden, die ungenutzte Kapazitäten haben.

---

[1] vgl. "Die Welt" vom 3. Mai 1962, "Unsicherheit nach dem Stahlpreisdebakel"

Aufgrund der wenig eindrucksvollen Erfahrungen mit der angewandten Moral Suasion wird von mancher Seite dieses wirtschaftspolitische Instrument als unbrauchbar abgelehnt. Einer der entschiedensten Gegner ist Ben W. Lewis, der "creeping admonitionism" als eine unserer Wirtschaftsordnung wesensfremde Krankheit ablehnt.[1]

Lewis argumentiert folgendermaßen: Unser Wirtschaftssystem ruht auf drei Pfeilern: (1) freier, individueller Initiative und Wahl, (2) Gewinnorientierung, (3) unbeschränktem Wettbewerb zwischen unabhängigen, nach Gewinn strebenden Verkäufern und zwischen unabhängigen, nach Gewinn oder Bedarfsdeckung strebenden Käufern. Die soziale Funktion des Einzelnen ist es, nach maximalem Gewinn zu streben, in den Grenzen, die das System gewährt. Der Arbeiter, der hohe Löhne fordert, erfüllt diese Funktion ebenso, wie der Farmer oder Unternehmer, der auf Gewinnmaximierung aus ist. Da der Wirtschaftsablauf nun in Wirklichkeit nicht nur von anonymen Marktkräften bestimmt ist, sondern in weiten Bereichen wirtschaftliche Entscheidungen von Tragweite in Händen relativ weniger Persönlichkeiten liegen, die über eine gewaltige Markt - macht verfügen, sucht man nun als neues zentrales Element die "corporate conscience" oder "business statesmanship" in das Wirtschaftssystem einzubauen. Die "corporate conscience" habe jedoch die Schwäche,

---

[1] Ben W. Lewis: "Economics by Admonition" in "The American Economic Review", Vol. XLIX, May 1959 No. 2, S. 385 ff.

daß sie mit ökonomischem Verhalten nichts zu tun hat. Der Unternehmer ist überfordert, wenn man von ihm verlangt, daß er ohne Kompaß eine Wirtschaftspolitik betreibt, zu der die Regierung nicht fähig ist. Selbst ein noch so großes Verantwortungsbewußtsein des Einzelnen kann eine ordnende und lenkende Wirtschaftspolitik des Staates nicht ersetzen, die Umfang, Entwicklung und Verteilung der Produktionskräfte und Güter regelt.[1]

Im Gegensatz dazu vertritt Chamberlin die Auffassung, daß es zur Erhaltung einer freien Gesellschaft notwendig und auch möglich ist, das soziale Verantwortungsbewußtsein derjenigen Persönlichkeiten, die im privaten Sektor Machtpositionen beherrschen, wachzurütteln. Keinesfalls dürfte man - wie Lewis meint - ihnen einreden, daß sie mit einer rücksichtslosen Verfolgung ihrer privaten Interessen einen Dienst an der Allgemeinheit erfüllen. Diese Auffassung gelte nur bei vollkommenem Wettbewerb. "A good measure of economics by admonition" müsse daher Teil eines umfassenden Programs zur Überwindung des Inflationsproblems sein.[2]

---

[1] Ben W. Lewis a.a.O., S. 396
"The White House, which wants high production, full employment, healthy wages, abundant profits, and low prices now admonishes industrial statesmen to recognize their public responsibility and to adopt measures appropriate to the maintainance of equity, full employment, stability and progress. The management - as allocator, distributor, stabilizer, trustee, conservator, prophet and chaplain, as well as manager - consults its conscience. The diagnosis of the attending psychiatrist will be "multiple schizophrenia".

[2] Edward H. Chamberlin in einer Erwiderung auf Ben W. Lewis "Economics by Admonition" in "The American Economic Review" a.a.O., S. 417 f

Diese gegensätzliche Beurteilung der Moral Suasion beruht zu einem guten Teil auf unterschiedlichen Prämissen. Während Ben W. Lewis in der moral suasion den Versuch der Regierung erblickt, die Maxime der Marktwirtschaft außer Kraft zu setzen - in Ermangelung anderer Steuerungsinstrumente - und die Unternehmer zu altruistischen, humanitären Pseudostaatsmännern zu machen, die ihre eigenen Interessen verleugnen, scheint Chamberlin der Moral Suasion eine begrenzte Funktion im Rahmen einer umfassenden Therapie zuzuweisen.

Lewis' Kritik ist in soweit berechtigt, als sie sich gegen planlose und den marktwirtschaftlichen Regeln zuwiderlaufende Ermahnungen richtet. Die Moral Suasion kann jedoch sinnvoll und erfolgreich sein, wenn sie Unternehmern und Gewerkschaften keinen Altruismus abverlangt, sondern vielmehr ihre Einsicht in die eigenen langfristigen Interessen zu gewinnen sucht.

Die Moral Suasion muß in Argumentation und Form darauf abzielen, Unternehmer und Gewerkschaften im Einzelfall darüber aufzuklären, welche Folgen ihr Verhalten für die Gesamtwirtschaft hat und mit welchen Rückwirkungen sie gegebenenfalls selbst zu rechnen haben (bei Anwendung entsprechender wirtschaftspolitischer Gegenmaßnahmen seitens Regierung und Zentralbank). Der Schwerpunkt der Moral Suasion muß somit mehr bei der Beratung als bei der Ermahnung liegen. Dies umso mehr, als die

Kosten-Preis-Spirale weniger das Werk von Übeltätern als vielmehr das zufällige Zusammentreffen einer Reihe von Praktiken und Verhaltensweisen ist, von denen jede für sich betrachtet durchaus ehrbar und räsonabel sein kann. Gewerkschaften und Unternehmer sind von sich aus kaum in der Lage, eine nichtinflationäre Lohn- und Preispolitik zu betreiben, selbst, wenn sie es wollten. Sie bedürfen eines gesamtwirtschaftlichen Kompasses. Die Regierung muß daher die Beratung in den Rahmen eines verständlichen wirtschaftspolitischen Programms stellen. Allgemeine, planlose und mangelhaft fundierte Ermahnungen an die Sozialpartner zur einseitigen Selbstbeschränkung kommen der Aufforderung gleich, daß sie direkte, greifbare Vorteile gegen soziale Vorteile eintauschen sollen, die für sie kaum mehr als theoretische Bedeutung haben.

Die Wirksamkeit der Moral Suasion hängt somit entscheidend davon ab, daß

- die Appelle marktwirtschaftlich fundiert und begründet sind und im Rahmen einer klaren, konsequenten und allgemein verständlichen Wirtschaftspolitik erfolgen; (Voraussetzung ist eine Koordinierung der Geldpolitik der Zentralbank und der Einnahmen- und Ausgabenpolitik der verschiedenen öffentlichen Haushalte, mit dem Ziel, eine exzessive monetäre Gesamtnachfrage zu verhindern.)
- diejenigen angesprochen werden, die tatsächlich zu der Anbieterinflation beitragen,

- diejenigen, die angesprochen werden, sich tatsächlich betroffen fühlen,
- die ökonomische Zweckmäßigkeit der Appelle genügend evident gemacht wird,
- die Folgen einer Nichtbeachtung überzeugend demonstriert werden,
- die Appelle unparteiisch sind,
- die Ermahnung zum rechten Zeitpunkt erfolgt.

Im Hinblick auf diese Erfordernisse werden im folgenden einige Vorschläge diskutiert. Sie unterscheiden sich von den bis jetzt dargestellten Formen der Moral Suasion dadurch, daß ihnen eine planmäßige Diagnose und Prognose der gesamtwirtschaftlichen Situation zugrunde liegt. Die Vorschläge erstrecken sich zum Teil auf eine Reihe alternativer oder komplementärer Maßnahmen. Sie werden an dieser Stelle jedoch nur insoweit erörtert, als sie sich auf die Moral Suasion beziehen.

a. Vorschlag von Meade

James Meade[1] hat einen Vorschlag erarbeitet, der im wesentlichen folgende Elemente enthält:

(1) Die Regierung gibt bekannt, daß sie künftig die Möglichkeiten der Geld- und Fiskalpolitik ausschöpfen werde, um die monetäre Gesamtnachfrage auf dem höchstmöglichen Niveau zu halten, das gerade noch den Anstieg eines bestimmten Preisindex über eine bestimmte Obergrenze verhindert. Dieser Index umfaßt alle Verkaufspreise

[1] James E. Meade: "The Control of Inflation", a. a. O.

von Gütern und Diensten, die im Inland erzeugt werden, mit Ausnahme derjenigen, die Preiskontrollen unterworfen sind. Von diesen Preisen müssen ferner die Importbestandteile der heimischen Produktion und die indirekten Steuern abgezogen werden (nicht aber die Subventionen, da die Nettopreise, die die inländischen Produzenten erzielen, in diesem Index zum Ausdruck kommen sollen.)

(2) Der Preisindex soll häufig und kurzfristig veröffentlicht werden. Immer wenn er die Obergrenze zu überschreiten droht, könnte damit gerechnet werden, daß restriktive Maßnahmen ergriffen werden, um das Preisniveau zu senken. Umgekehrt würde eine monetäre Expansion eingeleitet, wenn der Preisindex unter die festgesetzte Marke sinken würde. Die Regierung könnte darauf hoffen, daß ihre Maßnahmen durch die Spekulation unterstützt würden: Wenn der Interventionspunkt überschritten ist, würden die Käufer ihre Aufträge zurückhalten, in der Erwartung später billiger einkaufen zu können. Wenn der Preisindex dagegen unter diese Marke sinken würde, würden sie ihre Einkäufe beschleunigen, um noch zum Zuge zu kommen, bevor die Preise wieder gestiegen sind.

(3) Eine Geld- und Fiskalpolitik, die auf Erhaltung des inneren Geldwertes abzielt, brauchte und könnte nicht die äußere Währungsparität stets konstant halten. Nebenbedingung einer derartigen Politik ist somit ein flexibler Wechselkurs.

(4) Da die Erhaltung eines bestimmten Preisniveaus bei

den gegebenen Machtverhältnissen auf den Arbeitsmärkten ceteris paribus mit einem gewissen Arbeitslosigkeitsgrad erkauft werden müßte (= break-even point), sollte ein permanentes Sachverständigengremium eingesetzt werden, das regelmäßige Schätzungen darüber zu machen hätte, welche prozentuale Steigerung des Geldlohnniveaus im kommenden Jahr mit der Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades in einem System stabiler Verkaufspreise vereinbar ist.

(5) Darüberhinaus hätte das Gremium den Tarifpartnern und der Öffentlichkeit einen gesamtwirtschaftlich orientierten Maßstab für die Lohnpolitik in den einzelnen Branchen zu vermitteln. Es hätte Klarheit darüber zu schaffen, daß und warum eine Orientierung der Löhne an der jeweiligen Branchenproduktivität oder an einer bestimmten überkommenen oder erwünschten volkswirtschaftlichen Lohnstruktur mit Vollbeschäftigung und Preisstabilität nicht vereinbar ist. Anstelle dessen sollte das Gremium die Öffentlichkeit und die Tarifpartner von der Zweckmäßigkeit folgender Grundsätze für die Lohnpolitik zu überzeugen suchen:

- daß das Geldlohnniveau nicht rascher steigen sollte als die gesamtwirtschaftliche Produktivität
- daß die Löhne in den Wirtschaftssektoren und

Regionen überdurchschnittlich steigen sollten, in denen sich eine lokale Knappheit an Arbeitskräften anbahnt

- daß die Lohnsteigerungen in den Wirtschaftssektoren und Regionen hinter dem Durchschnitt zurückbleiben sollten, in denen sich ein lokaler Überschuß an Arbeitskräften bemerkbar macht.

(6) Um der Gefahr zu begegnen, daß die ermittelte Durchschnittsrate als Mindestrate von allen Arbeitnehmern aufgefaßt wird, sollte ein sachkundiges Schiedsgericht eingesetzt werden. Dessen Aufgabe wäre es, sich im einzelnen Falle dazu zu äußern, ob eine bestimmte, erheblich über oder unter dem Durchschnitt liegende Lohnentwicklung notwendig ist, um eine ernsthafte Knappheit oder einen ernsthaften Überschuß an Arbeitskräften in bestimmten Bereichen zu verhindern. Das Schiedsgericht könnte seine Gutachten auf Anforderung einer der beiden Verhandlungspartner oder der Regierung abgeben.

(7) Die Fixierung von Geldlohnraten darf nicht als letztes Instrument zur Regelung der Einkommensverteilung zwischen den Lohnempfängern und den übrigen Einkommensklassen angesehen werden. Die Geldlöhne können zwar wohl bis zu einem gewissen Grade auf Kosten der Gewinne in die Höhe getrieben werden. Wenn jedoch eine gewisse Preisniveau-Obergrenze für das Produkt der Arbeit eingehalten werden soll, wird ein Ansteigen der Löhne über diesen Punkt hinaus Unterbeschäf-

tigung zur Folge haben. Jede weitere Redistribution muß mit anderen Mitteln erfolgen.

Kritik

Der Vorschlag hat den Vorzug, daß er die Lohnkosteninflation von drei Seiten her zu bekämpfen sucht:

Durch die Stabilisierung eines bestimmten Preisindex sucht er die Unternehmer davon abzuhalten, von sich aus durch Abwerbung von Arbeitskräften das Lohnniveau über das volkswirtschaftlich vertretbare Maß zu steigern (Bekämpfung der responsiven Lohnkosteninflation).

Die Stabilisierung des Preisindex soll den Gewerkschaften zugleich bis zu einem gewissen Grad das Argument entkräften, daß Lohnerhöhungen zur Anpassung an gestiegene Lebenshaltungskosten notwendig seien. (Bekämpfung der defensiven Lohnkosteninflation.)

Schließlich kann durch das Sachverständigengremium und die Schiedsgerichte darauf hingewirkt werden, daß die Lohnstruktur sich den Knappheitsrelationen auf den Arbeitsmärkten besser anpaßt und daß zusätzlich geeignete Maßnahmen zur Änderung der Einkommensverteilung ergriffen werden. Dadurch kann bis zu einem gewissen Grad verhindert werden, daß die Lohnforderungen der Gewerkschaften die Kosten in einem Maße erhöhen, das zu Unterbeschäftigung führt. (Bekämpfung der aggressiven Lohnkosteninflation.)

Der Meade-Vorschlag hat ferner den Vorzug, daß er Regierung und Notenbank zu einer konsequenten und allgemein verständlichen Wirtschaftspolitik verpflichtet. Die häufige, periodische Veröffentlichung des Preisindex gewährleistet, daß Unternehmer und Gewerkschaften rechtzeitig von einer bevorstehenden Dämpfung der monetären Nachfrage Kenntnis erhalten und sich in ihrer Preis- oder Lohnpolitik entsprechend darauf einstellen können. Die Gutachten des Sachverständigengremiums ermöglichen gezielte Appelle an diejenigen Tarifpartner, die zur Kosteninflation tatsächlich beitragen.

Etwas einseitig ist der Meade-Vorschlag jedoch infolge des Fehlens geeigneter Maßnahmen gegen administered prices. Eine Nachfragebeschränkung mit geld- und fiskalpolitischen Mitteln gewährleistet nicht, daß die Preise in denjenigen Bereichen nicht steigen oder gar gesenkt werden, in denen unausgelastete Produktionskapazitäten bestehen. In dem Maße, in dem in den oligopolistischen Bereichen überhöhte, ökonomisch funktionslose Gewinne entstehen, wird es auch für das lohnpolitische Gutachtergremium oder für die Lohnschiedsgerichte schwierig, die Gewerkschaften ihrerseits davon abzuhalten, volkswirtschaftlich unerwünschte Lohnforderungen durchzusetzen. Dies ist umso wahrscheinlicher, als marktbeherrschende Unternehmungen häufig lieber ihre Produktivitätsgewinne mit ihrer Belegschaft teilen, als die Preise senken. Wenn die Gewerkschaften ihre Ansprüche nicht zu hoch schrauben, ist es durchaus möglich, daß die

Tarifpartner sich einigen, ohne eine Stellungnahme des Lohnschiedsgerichtes einzuholen. Das Ergebnis dieser Einigung kann jedoch eine Lohnsteigerungsrate sein, die über das Maß des gesamtwirtschaftlich Erwünschten hinausgeht. Es erschiene daher zweckmäßiger, wenn die Schiedsgerichte ex officio zu allen Tarifverhandlungen ihre gesamtwirtschaftlich orientierte Stellungnahme abgäben und nicht nur auf Aufforderung der Tarifpartner. Darüberhinaus müßte sich das Gutachtergremium auch zur Angebots- und Preisentwichlung in den einzelnen Branchen äußern. Anderenfalls wird die Last der Stabilisierungspolitik einseitig den Wettbewerbsbereichen aufgebürdet. Gleichzeitig entsteht die Gefahr, daß eine Lohn-Lohn-Spirale von den Bereichen aus, in denen die höchsten Produktivitätssteigerungen auftreten, in Bewegung gesetzt wird, die eine Geldwertstabilisierung nur um den Preis von Arbeitslosigkeit zuläßt. Des weiteren impliziert die Stabilisierung des Meade' schen Preisindex nicht ohne weiteres, daß die Lebenshaltungskosten tatsächlich stabil gehalten werden und somit das Motiv der Reallohnerhaltung aus den Lohnforderungen stets eliminiert werden kann. Da in den meisten Ländern ein großer Teil der Nahrungsmittel entweder importiert wird oder einer staatlichen Marktordnung unterworfen ist, kann der Lebenshaltungskostenindex sich grundsätzlich ganz anders entwickeln als der zu stabilisierende Preisindex der heimischen Produktion, der keine Importpreise und keine staatlich kontrollierten Preise enthält. Das gleiche gilt für Wohnungsmieten, deren Entlassung aus der Zwangswirtschaft in den

letzten Jahren erheblich zur Steigerung der Lebenshaltungskosten in der BRD beigetragen hat. (Diese Entwicklung hat allerdings im Gegensatz zur Veränderung der Nahrungsmittelpreise Ausnahmecharakter.) Schließlich ist auch nicht gewährleistet, daß sich Preissteigerungen und Preissenkungen von im Inland produzierten Gütern und Diensten, die in den Lebenshaltungskostenindex eingehen, ebenso ausgleichen, wie dies für die heimische Produktion als Ganzes angestrebt wird.

b. Vorschlag von John P. Lewis[1]

Ausgehend von der Überlegung, daß die Regierung der Vereinigten Staaten die Möglichkeiten einer wirksamen Beraterfunktion bei der Lohn- und Preisbildung in Schlüsselbereichen der Wirtschaft bis jetzt bei weitem noch nicht ausgeschöpft hat, gelangt Lewis zu folgenden Empfehlungen:

(1) Berufung eines permanenten Experten-Gremiums von Wirtschaftsbeobachtern, das der Regierung die erforderliche Autorität verleihen könnte, um ökonomisch fundierte Appelle auszusprechen.

(2) Dieses Gremium soll bei einigen wichtigen Lohn-Preis-Entscheidungen gehört werden, um gewisse Fakten unparteiisch festzustellen - vor allem Fortschritt und Ausmaß von Produktivitätssteigerungen in bestimmten Branchen.

---

[1] John P. Lewis: "The Problem of Price Stabilisation - A Progress Report" in "The American Economic Review", Vol. XLIX, Mai 1959, S. 320 f; sowie derselbe: "Pricing for Stability and Growth", in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth", a.a.O., S. 395/398.

(3) Zweck der Beratung soll es nicht sein, "Sünden" aufzuspüren, sondern vielmehr das öffentliche Interesse den verantwortlichen Unternehmern und Gewerkschaftsführern zu verdeutlichen und im einzelnen anzugeben.

Wenn der Zweck solcher Operationen erst einmal offensichtlich wäre, könnten sie nach Meinung von Lewis nach und nach eine breite Akzeptierung auf völlig freiwilliger Basis erlangen. Die Regierung soll jedoch auch über politische Mittel verfügen, um die Akzeptierung einer derartigen Beraterfunktion zu erzwingen. Zu diesem Zweck wäre an reguläre Konsultationsverfahren bei Lohn- und Preiserhöhungen zu denken.

Kritik

Gegenüber dem Meade-Vorschlag hat der Vorschlag von Lewis den Vorzug, daß er nicht nur die Lohnpolitik, sondern auch die Preispolitik in die Untersuchungen des Gutachtergremiums einbezieht. Im übrigen enthalt der Vorschlag - abgesehen von dem nur vage angedeuteten Konsultationsverfahren - keine neuen Elemente.

c. Planmässige Moral Suasion in der wirtschaftspolitischen Praxis der USA

Der Council of Economic Advisers hat in seinem Jahresbericht 1961/62 an den Präsidenten erstmals Richtlinien ("guide posts") für die Lohn- und Preispolitik in den

einzelnen Wirtschaftszweigen veröffentlicht[1], die in den folgenden Jahren die Grundlage für Appelle des Präsidenten an "Big Business" und "Big Labor" bildeten. Die Richtlinien sind für solche Lohn- und Preisentscheidungen gedacht, die eine große Zahl von Arbeitnehmern und einen großen Produktionswert direkt betreffen oder die von großen Wirtschaftsbereichen als tonangebend angesehen werden. Als Generallinie nichtinflationistischen Lohnverhaltens wurde festgelegt, daß die jährliche Rate der Lohnerhöhungen (einschließlich aller Sozialleistungen und sonstiger Vergünstigungen für Arbeitnehmer) in jedem Wirtschaftszweig der trendmäßigen Rate der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung entsprechen sollte. Als Generallinie nichtinflationistischen Preisverhaltens wurde festgelegt,

- daß die Preise gesenkt werden sollen, wo die Rate der Produktivitätssteigerung höher ist als im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (weil dort bei Anwendung der lohnpolitischen Generallinie die Arbeitskosten pro Stück sinken würden)
- daß die Preise angehoben werden können, wo die Rate der Produktivitätssteigerung unter dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft liegt (weil dort die

---

[1] vgl. "Economic Report of the President Transmitted to the Congress, January 1962, together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers", Washington 1962, S. 185 ff.
Die dort niedergelegten Richtlinien gehen auf Vorschläge des Committee for Economic Development zurück. Vgl. CED "Defense against Inflation-Policies for Price Stability in a Growing Economy" New York, Juli 1958.

Arbeitskosten pro Stück steigen würden)

- daß die Preise konstant bleiben, wo Produktivitätssteigerung und Lohnsteigerung einander entsprechen.

Modifikationen dieser Generallinie sollten nach Ansicht des Council zugelassen werden, um sie im Einzelfall mit den Prinzipien der Gleichheit und der Effizienz in Übereinstimmung zu bringen. Als wichtigste Modifikationen werden ausdrücklich genannt:

(1) Löhne könnten stärker steigen als den Richtlinien entspricht, wo andernfalls nicht ausreichend Arbeitskräfte herangezogen werden können und wo die Löhne außergewöhnlich niedrig sind - im Vergleich zu dem, was gleichartige Arbeitskräfte in anderen Bereichen verdienen - weil die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte auf den speziellen lokalen Arbeitsmärkten besonders schwach war.

(2) Lohnerhöhungen könnten hinter den Richtlinien zurückbleiben, wo auch in Zeiten allgemeiner Vollbeschäftigung nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, um alle arbeitswilligen Arbeitskräfte zu beschäftigen oder wo die Löhne außergewöhnlich hoch sind - im Vergleich zu dem, was gleichartige Arbeitskräfte in anderen Bereichen verdienen - weil die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte besonders stark war.

(3) Preise könnten rascher steigen oder langsamer sinken als den Richtlinien entspricht, wo die Gewinnhöhe nicht ausreichte, um das zur Finanzierung von Kapa-

zitätserweiterungen notwendige Kapital zu beschaffen oder wo andere Kosten als Arbeitskosten gestiegen sind.

(4) Preise könnten langsamer steigen oder rascher sinken als den Richtlinien entspricht, wo das Verhältnis von Produktionskapazität zur Vollbeschäftigungsnachfrage einen Ausfluß von Kapital aus dem Wirtschaftszweig wünschenswert erscheinen läßt, wo andere Kosten als Arbeitskosten gefallen sind oder wo exzessive Marktmacht erheblich höhere Kapitalgewinne ermöglicht hat als in anderen Wirtschaftsbereichen für Investitionen mit vergleichbarem Risiko erzielt werden.

Neben diesen Modifikationen weist der Council auf die Notwendigkeit hin, daß durch die Richtlinien finanzielle Anreize zur individuellen Leistungssteigerung einzelner Arbeiter nicht berührt werden. Soweit die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Stunde dadurch erhöht oder gesenkt werden, bedarf es einer entsprechenden Korrektur der Richtlinien nach unten oder nach oben.

Die in dem Bericht des Council für 1961/62 noch als Orientierungshilfen zur Beurteilung von Lohn- und Preisentscheidungen bezeichneten "guide posts" haben seit 1964 den Charakter quantitativer Richtsätze erhalten. Als Maß wurde eine Produktivitätssteigerung von 3,2% festgelegt.

Kritik

Abweichend von dem Vorschlag von Meade sind diese Richtlinien des Council ein politischer Kompromiß. Es werden nicht nur Abweichungen von der Generallinie in den Fällen befürwortet, wo sie wegen der Knappheitsrelationen im Interesse einer optimalen Faktorallokation liegen, sondern es werden außerdem weitere Kriterien mit den Begriffen außergewöhnlich hoher und niedriger Löhne und Gewinne hinzugezogen. Damit entsteht ein recht weiter Spielraum für die Beurteilung der Angemessenheit von Lohn- und Preisentwicklungen. Dieser Spielraum kann die ökonomischen Kriterien stark verzerren, wenn die "zu hohen oder zu niedrigen Löhne und Gewinne" nicht nur in seltenen Sonderfällen als Kriterien anerkannt werden.

Die "guide posts" sind Bestandteil der "new economics", die in den Jahren von 1961 bis 1965 den Vereinigten Staaten eine anhaltende Hochkonjunktur mit wachsendem Beschäftigungsgrad und ungewöhnlich stabilem Preisniveau beschert haben. Der Konsumgüterpreisindex erhöhte sich in dieser Zeit jährlich um nur 1,3% und der Großhandelspreisindex über den Fünfjahreszeitraum hinweg um insgesamt 2%[1]. Wieweit die guideposts zu diesem Erfolg beigetragen haben, ist schwer zu beurteilen. Walter Heller, der damalige Vorsitzende

---

[1] vgl. die Ausführungen von Walter Heller "Adjusting the 'New Economics' to High-Pressure Prosperity" auf einem CED-Symposium in Los Angeles im Mai 1966 - in "Managing a Full Employment Economy" - Committee for Economic Development, New York, Juni 1966, S. 12/13

des Council of Economic Advisers[1] sowie John Kenneth Galbraith[2] rechnen den guide-posts einen erheblichen Anteil daran zu. Auch das Joint Economic Committee des amerikanischen Kongresses hat sich bis in das Jahr 1965 hinein ausdrücklich für die Lohn-Preis-Richtlinien des Präsidenten ausgesprochen und deren Bedeutung für die Erreichung von Preissenkungen unterstrichen.[3] Erst seit der Vietnam-Krieg mit seinen unmittelbaren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität eine kräftige Nachfrageexpansion bewirkt, der durch Abzug von Reservisten aus der Wirtschaft und Erhöhung des Anteils der Rüstung an der Gesamtproduktion ein langsamer wachsendes Angebot gegenübersteht, mehren sich kritische Stim-

[1] Walter Heller "Adjusting the 'New Economics' to High-Pressure Prosperity", a.a.O., S. 24 "Third, on the wage-price guide-posts let me make clear that they are not intended as a substitute for fiscal monetary policy. They are intended as a handmaiden. I think as a handmaiden they have played a very useful role to date both as an educational device and as a moderation influence."

[2] Statement of John Kenneth Galbraith in "January 1965 Economic Report of the President - Hearings before the Joint Economic Committee" 89th Congress, 1st Session, Part 2, February 24, 1965, S. 13: "The guide-posts on wages and prices are central to the defense of the dollar. And they are important for domestic tranquility and our reputation for good economic management. Adherence to these guide-posts is overwhelmingly the reason for stable prices of these last years - as compared with the steady inflation of the fifties in the United States or that of the Common Market countries in recent times."

[3] vgl. "1965 Joint Economic Report - Report of the Joint Economic Committee Congress of the United States on the January 1965 Economic Report of the President" March 17, 1965, S. 18: "We strongly endorse the President's guide lines to noninflationary wage and price policies. These guide lines provide the flexibility needed to accomodate special problems in particular industries within the framework of general price stability. The committee particularly welcomes the President's emphasis on price reductions in industries, where productivity increases exceed the national average."

men zu den guide-posts. Die Kritik bezieht sich vor allem auf das Bestreben der amerikanischen Regierung, eine fühlbare geld- und fiskalpolitische Restriktion durch moralischen Druck auf Big Business und Big Labor zu ersetzen.

Das Joint Economic Committee hat im März 1966 in seinem Jahresbericht zu dem Wirtschaftsbericht des Präsidenten bereits unterstrichen, daß Diskussionen über die Spielregeln der Lohn- und Preispolitik und "jawbone procedure" kein Ersatz für Geld- und Fiskalpolitik sein können.[1]

Wesentlich schärfer ist einer der von der guide-posts-Politik Betroffenen, der Präsident der Aluminium Company of America, John D. Harper im Mai 1966 mit den guide-posts ins Gericht gegangen.[2] Er bemängelt an ihnen vor allem,

- daß die gewählte Produktivitätsrate ungewiß und damit fragwürdig sei

---

[1] vgl, "1966 Joint Economic Report - Report of the Joint Economic Committee, Congress of the United States on the January 1966 Economic Report of the President" March 17, 1966, S. 10/11.

[2] John D. Harper "A Businessman's View of Guide-Posts" in "Managing a Full Employment Economy - A CED-Symposium on Problems of Maintaining Prosperity Without Inflation" - Committee for Economic Development, New York, Juni 1966, S. 31 ff.

- daß es unfair und willkürlich sei, einzelne Unternehmer an den Pranger zu stellen, weil man aus praktischen Gründen nicht alle Preisentwicklungen verfolgen und bekanntmachen kann
- daß die guide-posts allzu pauschal sind, um die Marktkräfte im einzelnen zu berücksichtigen
- daß sie Preissenkungen verhindern, weil die Unternehmer befürchten, bei späteren Preiserhöhungen stärker aufzufallen und unter Druck gesetzt zu werden, als wenn sie sich durch unterlassene Preissenkungen einen größeren Spielraum für Kostenerhöhungen erhalten
- daß sie Qualitätsverschlechterungen als Mittel versteckter Preiserhöhungen provozieren
- daß sie geeignet sind, die Öffentlichkeit von einer inflationären öffentlichen Ausgabenpolitik abzulenken
- daß sie eine Gefahr für die Demokratie und das freie Wirtschaftssystem bedeuten, wenn die Autorität des Präsidenten den "bösen Machenschaften" von "Big Business" und "Big Labor" entgegengestellt wird. Die Öffentlichkeit erkenne darin keine Auseinandersetzung über ökonomische Sachfragen, sondern einen bloßen Machtkampf. Sie bewerte das Ergebnis daher auch nicht sachlich, sondern machtpolitisch.

Wenn diese Kritik auch naturgemäß einen Interessenstandpunkt widerspiegelt, so sind die Argumente doch von grundsätzlicher Bedeutung. Im Gegensatz zu den nachfolgend behandelten Lohnleitlinien des Sachverständigenrates in der Bundesrepublik, die sich an kurz-

fristigen Schwankungen der Arbeitsproduktivität orientieren, sind die vom Council of Economic Advisers auf Mehrjahresdurchschnitte gegründeten Lohnleitlinien in den Vereinigten Staaten weniger der jeweiligen Konjunktur - und Arbeitsmarktsituation angepaßt und daher aus einer aktuellen Situation heraus, die vom Trend abweicht, auch angreifbarer.[1] Andererseits ist eine Produktivitätsprognose auf mittlere Sicht zuverlässiger als auf jurze Sicht, weil sie "sich stärker an den Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung, die von der vergleichsweise gut bekannten Entwicklung der Produktivkräfte her bestimmt werden, ausrichten kann."[2] Ob die angenommene Produktivitätssteigerung auf eine Kommastelle genau der Realität entspricht, ist nicht entscheidend. Maßgeblich ist die etwaige Größenordnung.

Die Willkür des Eingriffs ist auch kein überzeugendes Argument, solange Lohn- und Preisentscheidungen in allen denjenigen Bereichen, die wegen ihrer Marktmacht über einen größeren Spielraum verfügen, jederzeit davon betroffen werden können. Nur wenn wichtige Bereiche davon grundsätzlich ausgenommen werden, kann von Willkür und Unfairness gesprochen werden.

---

[1] Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 1966 "Expansion und Stabilität" (Ziffer 327 ff) verschiedene praktische Argumente dafür angeführt, warum kurzfristige Produktivitätsfortschritte den mittelfristigen als Grundlage für Lohnleitlinien vorzuziehen sind. Dort heißt es u. a. "Je nach Konjunkturlage müßten die Tarifpartner allerdings ein hohes Maß an Vertrauen in die Richtigkeit einer am Trend des Produktivitätsfortschritts orientierten Lohnleitlinie aufbringen" (Ziffer 332, 1)

[2] Sachverständigenrat JG 1966 Ziffer 329

Erheblich ist der Vorwurf, daß die Marktkräfte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Kriterien der guide-posts für die Preispolitik - Produktivitätssteigerung und Kapitalbeschaffung (zur Kapazitätserweiterung) bzw. Kapitalabfluß (durch Unterlassung von Reinvestitionen) - reichen nicht aus, um im Einzelfall die gesamtwirtschaftlich optimale Preispolitik zu bestimmen. Ob durch die Erhöhung, Senkung oder Beibehaltung der Preise für bestimmte Produkte hinreichend Kapital - auf dem Wege der Selbstfinanzierung oder über den Kapitalmarkt - beschafft werden kann, um eine gewünschte Kapazität zu erreichen, dürfte kaum eindeutig zu entscheiden sein. Wichtiger ist vielleicht noch zu wissen, ob und wie schnell bei relativ hohen Gewinnen die Kapazitäten tatsächlich erweitert werden. Da der Preis und der Gewinn jedoch nicht nur eine längerfristige Allokationsfunktion, sondern auch eine kurzfristige Ausgleichsfunktion für Angebot und Nachfrage hat, sollten preispolitische Richtlinien, die den Marktkräften zum Durchbruch verhelfen wollen, die Nachfrage nicht außer Betracht lassen.

Ob durch die guide-posts Preissenkungen verhindert werden, hängt von ihrer praktischen Anwendung ab. Prinzipiell kann die Regierung mit den guide-posts ebenso auf Preissenkungen hinwirken, wie gegen Preiserhöhungen einschreiten. Ob die Unternehmer auf Qualitätsverschlechterungen ausweichen, wird durch die Wettbewerbssituation bestimmt. Da sich auf oligopolistischen Märkten der Wettbewerb in erster Linie um Qualitätsmerkmale und weniger um

Preise abspielt, dürfte diesem Argument nicht allzuviel Bedeutung zukommen.

Daß Moral Suasion von einer undisziplinierten Geld- und Fiskalpolitik ablenken kann, ist ebenfalls kein grundsätzlicher Einwand, sondern lediglich ein Argument gegen die Anwendung zur falschen Zeit und am falschen Ort. Zu einer Gefahr für Demokratie und Wirtschaftsordnung wird die Moral Suasion nur, wenn die besseren ökonomischen Argumente nicht bei der Regierung liegen, d.h. wenn die Regierung zur falschen Zeit und am falschen Ort ihre Autorität aufs Spiel setzt.

Wenn die Marktkräfte jedoch hinreichend berücksichtigt werden, kann eine gezielte Moral Suasion einen wirksamen Beitrag zur Therapie der Anbieterinflation leisten. Dies ist besonders in den Bereichen der Fall, in denen hohe Löhne und Gewinne wegen bestehender Marktmacht keine ökonomische Lenkungsfunktion erfüllen, d.h. vor allem wo das Angebot nicht der Nachfrage und Kostensituation entsprechend ausgeweitet wird.

Bei Anwendung der weiter oben aufgestellten Kriterien für die Wirksamkeit der Moral Suasion können die Erfahrungen mit den guide-posts in den Vereinigten Staaten wie folgt resumiert werden:

(1) Die guide-posts waren wirksam, solange sie Teil einer koordinierten Politik der Expansion ohne Inflation waren. Steuersenkung und Verbilligung langfristigen Kapitals haben Konsum und Investi-

tion angeregt, Produktivitätssteigerungen forciert und Beschäftigung, Reallöhne und Unternehmergewinne kräftig ansteigen lassen. Ungenutzte volkswirtschaftliche Ressourcen wurden aktiviert. Die fiskal- und geldpolitische Expansion war so dosiert, daß das Angebot rascher wuchs als die monetäre Nachfrage. In dieser Situation hat die Regierung mit Hilfe der guide-posts Unternehmer und Gewerkschaften davon abhalten können, die langfristigen Expansionsaussichten durch kurzfristige Gewinnmitnahmen zu gefährden.

(2) Die Regierung hat sehr dezidiert auf bestimmte Schlüsselbereiche eingewirkt und diesen anhand der guide.posts die Zweckmäßigkeit ihrer Interventionen verständlich gemacht. Bisweilen hat sie sich besonderer Druckmittel bedient, um die angesprochenen Wirtschaftsgruppen zur Raison zu bringen.[1]

(3) Die Regierung hat hinreichend glaubhaft zu verstehen gegeben, daß bei mangelnder freiwilliger Orientierung an den guide-posts gesetzliche Zwangsmaßnahmen gegen die mit Marktmacht ausgestatteten Wirtschaftsgruppen getroffen werden. Verschiedentlich hat sie auch mit einer Wiedererhöhung der Steuern gedroht.

(4) Angesichts der Vorteile, die Arbeitnehmer wie Unternehmer aus der Expansionspolitik der "new economics" gezogen haben, waren Gewerkschaften und

---

[1] Im Herbst 1965 hat Verteidigungsminister McNamara beispielsweise eine angekündigte Preiserhöhung der Aluminiumindustrie mit der Drohung rückgängig gemacht, daß er den Markt mit Aluminium aus Armeebeständen zu niedrigen Preisen versorgen werde.

- seit dem Regierungsantritt Johnsons - auch die Unternehmer zu einer Zusammenarbeit mit der Regierung bereit. Daß die guide-posts und die daran orientierten Interventionen von den wissenschaftlichen Beratern des Präsidenten vorbereitet wurden, gab den Appellen eine sachliche Fundierung.

(5) Die wachsende Kritik an den guide-posts seit Herbst 1965 ist vor allem eine Folge davon, daß seit dieser Zeit die monetäre Nachfrage rascher wächst als das Angebot. Damit sind die Voraussetzungen einer Anbieterinflation, die mit Moral Suasion wirksam bekämpft werden kann, entfallen. Die guide-posts können erst wieder greifen, wenn die Übernachfrage durch Anwendung der "new economics" in entgegengesetzter Richtung, nämlich durch Schaffung von Haushaltsüberschüssen, eventuell unterstützt von einer restriktiveren Geldpolitik, beseitigt ist.

d. Vorschläge des Sachverständigenrats als Ansätze zu einer planmäßigen Moral Suasion in der Bundesrepublik

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinen beiden ersten Jahresgutachten die wirtschaftspolitischen Bedingungen für eine "Stabilisierung ohne Stagnation" aufgezeigt. Im Jahresgutachten 1964/65 hat er im einzelnen dargelegt, auf welche Weise außenwirtschaftliches und binnenwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht werden können und ist sodann auf die Möglichkeiten einer Anbieterinflation eingegangen: "Nun ist allerdings nicht ausgeschlossen,

daß sich in der Bundesrepublik ein Konflikt zwischen Geldwertstabilität auf der einen und Vollbeschäftigung und angemessenem Wachstum auf der anderen Seite herausstellt, wenn die ausländischen und inländischen Quellen der Übernachfrage zum Versiegen gebracht sind."[1] Die einzige mit unserer Wirtschaftsordnung zu vereinbarende Möglichkeit zur Bekämpfung dieser Art der Inflation liegt nach Auffassung des Sachverständigenrats "in der Aufklärung über jene lohnpolitischen Bedingungen, unter denen ohne Beschränkung der tarifpolitischen Autonomie der Sozialpartner Geldwertstabilität ohne Arbeitslosigkeit - oder Vollbeschäftigung ohne Inflation - möglich ist."[2] Diese vom Sachverständigenrat aufgestellten lohnpolitischen Bedingungen stimmen weitgehend mit den von Meade aufgestellten überein:

(1) Das Problem der Geldwertstabilität bei Vollbeschäftigung ist identisch mit dem der Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Kostenniveaus.

(2) Bei monetärem und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht dürfen - zwecks Erhaltung eines stabilen Kostenniveaus - die Nominallöhne einschließlich des Arbeitgeberanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen - von Struktureffekten bereinigt - grundsätzlich im Durchschnitt nur um den Prozentsatz steigen, um den sich in der Gesamtwirtschaft das Produk-

---

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Stabiles Geld - Stetiges Wachstum" a.a.O., Ziffer 245

[2] a.a.O., Ziffer 248

tionsergebnis je Arbeitsstunde im Verlauf des Jahres erhöht. Der Lohnsteigerungsspielraum erhöht sich (sinkt) bei rückläufigem (steigendem) Anteil der Kapitalkosten an den Gesamtkosten und bei einer Verbesserung (Verschlechterung) der terms of trade.

(3) Die Bedingung (2) gilt für Bereiche, die sich im Gleichgewicht befinden und voraussichtlich im Gleichgewicht bleiben werden. Wo zusätzlicher Arbeitskräftebedarf entsteht, der nur durch Abzug aus anderen Bereichen zu decken ist, müssen die Löhne stärker erhöht werden.

(4) Wo Arbeitskräfte wegen schrumpfenden Absatzes oder arbeitssparenden technischen Fortschritts weniger dringend benötigt werden, müssen die Löhne langsamer steigen, um den freiwilligen Arbeitsplatzwechsel anzuregen.

(5) Die Knappheitsbedingungen sollen in kollektiven Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern ermittelt werden.

(6) Um deflatorische Eingriffe zur Erhaltung der Geldwertstabilität unnötig zu machen, müssen Anbieter und Anbieterorganisationen auf den Güter- und Arbeitsmärkten darauf verzichten, den bei hoher Gesamtnachfrage fast immer vorhandenen Preis- und Lohnerhöhungsspielraum voll auszunutzen.

In seinem Jahresgutachten 1965/66 hat der Sachverständigenrat diese Regeln zum Bestandteil einer Stabilisierungskonzeption gemacht, die eine konzertierte Aktion

von Bund, Ländern und Gemeinden, Notenbank und Sozialpartnern vorsah. Um eine Stagnation zu vermeiden, wurde eine stufenweise Rückkehr zur Geldwertstabilität in zwei Jahresetappen vorgeschlagen. Im Durchschnitt des ersten Jahres sollten die relevanten Preisindices nur noch um höchstens 2 Prozentpunkte über den Vorjahresstand ansteigen.[1] Dies sollte erreicht werden, indem

- Bund, Länder und Gemeinden die Zuwachsrate ihrer Ausgabensätze gegenüber dem Vorjahr so bemessen, daß sie die angenommene Steigerung des realen Sozialprodukts um höchstens zwei Prozentpunkte übersteigt
- die Bundesbank das Kreditvolumen zur Finanzierung der Privatinvestitionen um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über die angenommene Steigerung des realen Sozialprodukts ansteigen läßt
- Fiskus und Bundesbank durch geeignete Maßnahmen Inflationsimpulse aus dem Ausland abwehren
- die Sozialpartner gewährleisten, daß die Zunahme der tariflichen Stundenverdienste (unter Anrechnung etwaiger Arbeitszeitverkürzungen) im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung nur um zwei Prozentpunkte übersteigt.

---

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Stabilisierung ohne Stagnation" a.a.O., Ziffer 190

Der Sachverständigenrat glaubte, daß die Sozialpartner sich der konzertierten Aktion anschließen würden, wenn die Bundesregierung entschlossen die Führung übernähme:

"Sobald die Bundesregierung überzeugend kundtut, daß sie gewillt und in der Lage ist, die öffentlichen Ausgaben und die Privatinvestitionen in einem Maße zu steuern, das eine hinreichende Gewähr für die Minderung der Geldentwertungsrate auf 2 v.H. und nachher auf 1 v.H. bietet, sollte es den Sozialpartnern nicht schwer fallen, eine Lohnpolitik zu treiben, die das gesamtwirtschaftliche Kostenniveau um nicht mehr als eben diese Sätze steigen läßt. Was eine derartige Lohnpolitik im einzelnen bedeutet, ergibt sich aus den Regeln der Ziffer 248 des vorigen Jahresgutachtens."[1] Um auch die Preispolitik der Unternehmer auf die Stabilisierungsaktion auszurichten, empfiehlt der Sachverständigenrat, den Unternehmern klarzumachen, "daß Zurückhaltung in der Preispolitik der faire Preis für eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik ist und daß es überdies im wohlverstandenen Interesse der produzierenden Wirtschaft liegt, einer zu Geldwertstabilität entschlossenen Regierung eine Deflationspolitik und sich selbst eine Stabilisierungskrise - zumindest aber eine Wachstumspause - zu ersparen."[2] Außerdem könne die Regierung die Vergabe öffentlicher Aufträge von einer

---

[1] Sachverständigenrat "Stabilisierung ohne Stagnation", a.a.O., Ziffer 201

[2] a.a.O., Ziffer 206 b

zurückhaltenden Preispolitik abhängig machen[1] und Lohn- und Materialpreisgleitklauseln in Lieferverträgen nicht mehr tolerieren[2], um die Unternehmer gegen Lohnerhöhungen und Preissteigerungen bei Vorprodukten widerstandswilliger zu machen.

Kritik

Da die Vorschläge des Sachverständigenrats marktwirtschaftlich fundiert und begründet sind und die Moral Suasion in Verbindung mit einer koordinierten Geld- und Fiskalpolitik zur Herstellung binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts eingesetzt werden soll, könnte ihr eine beträchtliche Wirksamkeit zukommen, zumal die lohnpolitischen Regeln hinreichend detailliert sind, um einzelne Bereiche ansprechen und von der ökonomischen Zweckmäßigkeit der Appelle überzeugen zu können.

Ebenso wie Meade und im Gegensatz zum Council of Economic Advisers hat der Sachverständigenrat darauf verzichtet, für die Preispolitik der Unternehmer gleichermaßen detaillierte Regeln aufzustellen wie für die Lohnpolitik der Sozialpartner. Er ist offenbar davon ausgegangen, daß sich bei angemessener Steuerung der monetären Gesamtnachfrage mit geld- und fiskalpolitischen Mitteln und bei Orientierung der Lohnpolitik an den aufgestellten Regeln eine gezielte Einflußnahme auf die Preispolitik der Unternehmer erübrigen würde. Da die Wirtschaftsentwicklung

[1] Sachverständigenrat "Stabilisierung ohne Stagnation", a.a.O., Ziffer 206 c

[2] a.a.O., Ziffer 206 c und d

in der Bundesrepublik bis zum Herbst 1966 im Zeichen anhaltender Expansion stand und die Investitionszyklen bis dahin anders als in den Vereinigten Staaten nicht als Wechsel zwischen Expansion und Rezession, sondern lediglich als Schwankungen zwischen beschleunigtem und verlangsamtem Wirtschaftswachstum in Erscheinung getreten waren, erschien es in der Bundesrepublik zunächst weniger dringend, Unternehmer auf die Wünschbarkeit zügiger Kapazitätsausweitung in den Bereichen hinzuweisen, wo die Gewinne überdurchschnittlich ansteigen. Angesichts der starken Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik, die sich mit zunehmender Integration der deutschen Wirtschaft in die EWG noch laufend intensiviert, ist der Wettbewerb für die meisten deutschen Unternehmen zudem sehr viel schärfer als für amerikanische Großunternehmen. Obwohl die Bundesrepublik seit 1966 eine Phase der Rezession erlebt, ist es daher vertretbar, Stabilisierungsaktionen auch in Zukunft vor allem auf Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zu stützen und gezielte preis- und angebotspolitische Empfehlungen erst dann einzusetzen, wenn der Wettbewerbsdruck erheblich nachlassen sollte, zumal gezielte Einflußnahme auf Produktion und Preisbildung in einer Marktwirtschaft allenfalls second-best-Lösungen sind, wenn der Marktmechanismus nicht befriedigend funktioniert. Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, daß die Einhaltung der lohnpolitischen Regeln in gewissen Fällen auch dadurch erleichtert werden kann, daß Unternehmer, die über eine "Zone relativer Indifferenz" bei ihrer Angebots- und Preispolitik verfügen, auch durch gezielte Appelle dazu ermuntert werden, überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen

eher ihren Kunden in niedrigeren Preisen als ihren Arbeitskräften in kürzeren Arbeitszeiten oder höheren Nominallöhnen zugute kommen zu lassen. Voraussetzung für den Erfolg solcher Appelle ist allerdings, daß mit geld- und fiskalpolitischen Mitteln ein binnen- und außenwirtschaftliches Gleichgewicht hergestellt wird und daß die Regierung ihre Wirtschaftspolitik konsequent und glaubhaft auf die Geldwertstabilisierung ausrichtet. Diese Voraussetzungen haben bis zum Eintritt der Rezession im Jahre 1966 weder die Bundesregierung noch die Länder und Gemeinden erfüllt. Die Bundesregierung hat es in ihrer offiziellen Stellungnahme zu dem Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrats abgelehnt, "bei der Festlegung von 'Leitlinien' einen Preisanstieg zu antizipieren."[1] Sie hat die Rückkehr zur Geldwertstabilität in Etappen verworfen, indem sie betont hat, daß sie von ihrem Ziel, die Stabilisierung so rasch wie möglich zu erreichen, nicht ablassen könne. Sie hat offenbar die Gefahr, durch offizielle Anerkennung einer Inflationsmarge von 2% die noch in weiten Kreisen vermutete Geldillusion zu zerstören, für schwerwiegender gehalten als den Vorwurf, ein unrealistisches Ziel aufzuzeigen und noch dazu mit unzureichenden Mitteln zu verfolgen. Da die Bundesregierung die Anregung des Sachverständigenrats, die Führung einer Aktion Geldwertstabilität zu übernehmen, nicht aufgegriffen hat und nicht einmal verhindern konnte, daß die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden über das bei Berücksichtigung einer Inflationsmarge

---

[1] Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrats, Ziffer 18

von 2% gesteckte Maß hinauswuchsen, steht die Erprobung einer planmäßigen Moral Suasion in der Bundesrepublik nach den Leitlinien des Sachverständigenrats vorläufig noch aus. Die von Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller eingerichtete "Konzertierte Aktion" ist ein Schritt in diese Richtung, dessen Erfolg jedoch noch nicht schlüssig beurteilt werden kann.

2. Gentleman's Agreements

Um die Berücksichtigung der Geldwertstabilität bei lohn- und preispolitischen Entscheidungen zu stärken, kann die Regierung mit den Spitzenorganisationen der Unternehmer und Arbeitnehmer Gentleman's Agreements über ein bestimmtes Verhalten ihrer Mitgliedsverbände treffen oder solche Gentleman's Agreements unter den Sozialpartnern auf verschiedene Weise ermutigen, ohne sich selbst formell daran zu beteiligen. Ebenso wie die Moral Suasion können derartige Maßnahmen in dringenden Fällen ad-hoc erfolgen oder als periodische oder permanente Institutionen in das Wirtschaftsleben eingefügt werden. In einer Reihe von Ländern sind teils auf verfassungsmäßiger oder gesetzlicher, teils auf freiwilliger Grundlage permanente Gremien geschaffen worden, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie z. T. auch aus Vertretern des Staates und unabhängigen Experten zusammensetzen. Die Aufgabenstellung dieser Gremien und ihr Einfluß auf die Lohn- und Preisentwicklung ist unterschiedlich. Abgesehen von politischen und personellen Besonderheiten unterscheiden sich diese Institutionen vor allem im Grad der Differenzierung zwischen Wirtschaftsbereichen

und Wirtschaftssubjekten und im Ausmaß der Verbindlichkeit der in diesen Gremien getroffenen Vereinbarungen. Während der Sociaal-Economische Raad in Holland, die Paritätische Lohn-Preis-Kommission in Österreich und der National Board for Prices and Incomes in Großbritannien einzelne Löhne und Preise überwachten bzw. überwachen, waren bzw. sind die britische National Incomes Commission und die Rahmenverhandlungen der Sozialpartner in Schweden darauf angelegt, Einigkeit über die großen Linien der Lohnpolitik herbeizuführen.

Der Darstellung und Beurteilung solcher praktischer Versuche werden zunächst einige Vorschläge aus der Literatur vorangestellt.

a. Regelmäßiger Meinungsaustausch zwischen Unternehmern und Gewerkschaften

Eine vom Committee for Economic Development (CED) eingesetzte unabhängige Studiengruppe[1] hat vorgeschlagen, daß der amerikanische Präsident eine jährliche "Labor-Management-Conference" einberufen soll. Dieser Konferenz sollte von der Regierung ein Bericht des Council of Economic Advisers über die ökonomischen Konsequenzen kollektiver Lohnverhandlungen in Vergangenheit und Zukunft zusammen mit einem Kommentar aus den Kongress-Hearings zu diesem Bericht zur Diskussion vorgelegt werden. Die Konferenz sollte dem Informationsaustausch zwischen Regierung, Gewerkschaften und Unternehmern dienen mit dem Ziel, ein besseres Verständnis des Wirtschaftsprozesses insbesondere im Hinblick auf die Lohnpolitik von Gewerkschaften und

[1] "The Public Interest in National Labor Policy" by an Independent Study Group - Committee for Economic Development, New York 1961, S. 121.

Unternehmern zu vermitteln. Sie sollte auf einen kleinen Teilnehmerkreis beschränkt sein und informellen Charakter tragen. Ein Bericht oder eine gemeinsame Stellungnahme sollte von der Konferenz nicht erwartet werden. Ein ähnlicher Vorschlag findet sich in dem Staff Report on Employment, Growth and Price Levels.[1]

Kritik

Eine derartige Konferenz kann das Verständnis für die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge fördern. Wenn der Kreis klein gehalten und gegen die Öffentlichkeit abgeschirmt wird, erscheint eine sachliche Diskussion nicht ausgeschlossen. Der Erfolg wird weitgehend davon abhängen, ob der Bericht, der der Diskussion zugrunde liegt, marktwirtschaftlich fundiert und klar verständlich ist und in seinen Konklusionen die wesentlichsten Grundfragen knapp und pointiert zum Ausdruck bringt. Entscheidend für die Wirksamkeit einer solchen Institution ist die Kooperationswilligkeit aller Beteiligten.

Die Grenzen des Vorschlags sind im übrigen offensichtlich: Die Teilnahme an der Konferenz verpflichtet niemanden, da keine Zusagen und keine Einigung von den Teilnehmern erwartet wird. Darüber hinaus ist die Zeit, die einer derartigen einmal jährlich einberufenen Konferenz zur Verfügung steht, viel zu knapp, um Detailfragen einzelner Branchen zu behandeln. Schließlich werden in solchen Ländern, in denen die zentrale Gewerkschafts-

---

[1] Staff Report on Employment, Growth and Price Levels - Prepared for Consideration by the Joint Economic Committee", US Congress, Dec. 24, 1959, S. 437.

spitze wenig Einfluß auf die Lohnpolitik der ihr angeschlossenen Einzelgewerkschaften hat, die Diskussionsergebnisse einer solchen Konferenz von geringer Wirkung auf die praktischen Lohnverhandlungen sein. Entsprechendes gilt für die Unternehmerseite.

b. Vereinbarungen zwischen der Regierung und Vertretern der Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Der Council on Prices, Productivity and Incomes (Cohen Rat) hat folgenden Vorschlag dargestellt, ohne sich selbst dafür ausdrücklich auszusprechen:[1]

Es soll eine für die nationale Wirtschaftspolitik verantwortliche Kommission geschaffen werden, in der Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Regierung in periodischen Abständen zusammenkommen. Diesem Ausschuß sollte die Funktion zugewiesen werden, über den einzuschlagenden lohnpolitischen Kurs zu verhandeln und zu gewissen Schlußfolgerungen zu gelangen, welche allerdings nicht verpflichtend wären, jedoch immerhin als Richtlinie für nachfolgende Lohnverhandlungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen dienen könnten. Um wirksam zu sein, sollten sich die Richtlinien jedoch nicht auf allgemeine Durchschnittsnormen für die ganze Volkswirtschaft beschränken. In diesem Falle bestünde nämlich die Gefahr, daß die durchschnittliche Norm für Lohnerhöhungen als Minimalanspruch angesehen wird. Es ist daher notwendig, daß auf den Konferen-

---

[1] Council on Prices, Productivity and Incomes "3rd Report", London, July 1959, S. 44 f.

zen gewisse Richtlinien für Lohndifferenzierung erarbeitet werden. Schließlich sollte die Diskussion sich auch auf die Gewinnspannen in bestimmten Branchen und auf das Gewinnniveau insgesamt erstrecken. Die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sollten veröffentlicht werden. Die Rücksicht auf die öffentliche Meinung soll allein die Einhaltung der Vereinbarung garantieren. Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Kritik

Wenn die Konferenz zu gesamtwirtschaftlich sinnvollen Vereinbarungen - etwa auf der Linie des Meade-Vorschlags - gelangt, können die Wirkungen spezieller Lohn- und Preisentscheidungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die Öffentlichkeit deutlicher werden. Wenn im Gesamtinteresse eine bestimmte Steigerungsrate des Lohnniveaus nicht überschritten werden sollte, hätte jede Gewerkschaft, die mehr fordert, ihre Forderung vor der Öffentlichkeit zu begründen. Problematisch ist eine Diskussion über Gewinnspannen, da diese leicht zu unrealistischen oder wachstumsschädlichen Forderungen Anlaß geben kann. Allenfalls könnte eine Diskussion über das Gewinniveau bzw. über die Verteilung des Einkommens auf Selbständige und Unselbständige, in Betracht kommen, um Wege außerhalb der Lohnpolitik zur besseren Einkommensverteilung zu erforschen. Es ist jedoch fraglich, ob die Kommission sich überhaupt auf gemeinsame Richtlinien einigen wird, insbesondere, wenn sie auch über

Differenzierungen zwischen den einzelnen Sektoren beschließen soll. Es ist zu befürchten, daß eine derartige Konferenz von den verschiedenen Interessenvertretern als öffentliches Forum für gegenseitige Beschuldigungen mißbraucht wird. Der von CED veröffentlichte Vorschlag ist daher trotz seines unverbindlichen Charakters erfolgversprechender als der Vorschlag des Cohen Rats. Da die Öffentlichkeit nicht sachverständig ist, muß befürchtet werden, daß sie durch ein solches Forum mehr verwirrt als informiert wird, es sei denn, unparteiische Sachverständige würden klare Richtpunkte setzen.

c. Der gescheiterte britische Versuch einer Einkommenspolitik mittels Gentleman's Agreements

In Großbritannien hat die konservative Regierung auf der Linie des unter b) dargestellten Vorschlags in den Jahren 1962 bis 1964 den Versuch unternommen, die Spitzen von Arbeitgebern und Gewerkschaften in einer National Incomes Commission(Nicky) zusammenzubringen, die in Übereinstimmung mit den vom National Economic Development Council (Neddy) aufgestellten Plandaten dafür sorgen sollte, daß die Geldeinkommen nicht rascher wachsen als das reale Bruttosozialprodukt. Die Einladung des Schatzkanzlers vom 10. Januar 1962 an den Trade Union Congress (TUC) "to collaborate with the Government and with representatives of employers' organisations in working out suitable arrangements for maintaining a restraining influence on the level of incomes during the next phase"[1], wurde jedoch vom TUC nicht angenommen. Da-

[1] Vgl. "Incomes Policy - The Next Step - Presented to Parliament by the Chancellor of the exchequer by Command of Her Majesty", February 1962, Her Majesty's Stationary Office, London, S. 3/4.

mit entfielen die Voraussetzungen für ein Gentleman's Agreement mit den Sozialpartnern.

Die Regierung beschränkte sich darauf, ähnliche Kriterien für Lohn- und Gehaltsentscheidungen zu veröffentlichen, wie sie der amerikanische Council of Economic Advisers und der deutsche Sachverständigenrat aufgestellt haben. Sie machte klar, daß gewisse Argumente, die in der Vergangenheit Forderungen nach Lohn- und Gehaltserhöhungen rechtfertigten, künftig nicht mehr das gleiche Gewicht beanspruchen können. Hierzu gehören die Argumente steigender Lebenshaltungskosten und die Entwicklung der Gewinne und der Produktivität in einzelnen Branchen, soweit letzteres nicht durch intensivere Arbeit, schwierigere Arbeitsbedingungen oder Verzicht auf restriktive Praktiken der Arbeitnehmer erreicht wird. Auch Vergleiche mit Lohnentwicklungen in anderen Wirtschaftszweigen müßten als Argument zurücktreten hinter den ökonomischen Kriterien der relativen Arbeitskräfteknappheit.

Zur Regelung von Einzelfällen schlug die Regierung die verstärkte Heranziehung von Schiedsrichtern vor, die nicht nur die Interessen der streitenden Tarifparteien, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Situation und die allgemeine Lohnbewegung berücksichtigen sollten. Schließlich wurde an die Unternehmer appelliert, Zurückhaltung bei den Gewinnen und Dividenden zu üben, und geeignete Maßnahmen angekündigt, falls die Gewinne insgesamt erheblich stärker als die Löhne und Gehälter ansteigen sollten.[1] Diese Moral Suasion hat je-

---

[1] "Incomes Policy - The Next Step", a.a.O., S. 4/6.

doch ebensowenig wie der Versuch eines Gentleman's Agreement Erfolg gehabt. Wenn der Kooperationswille bei den Gewerkschaften fehlt, muß die Regierung stark, einflußreich und entschlossen sein, um ihn notfalls zu erzwingen - etwa durch glaubhafte Androhung unangenehmerer Maßnahmen. Die konservative Regierung war zu dieser Zeit zu schwach.

d. Gentleman's Agreements zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in einzelnen Branchen

da. Ein weiterer Vorschlag des Council on Prices, Productivity and Incomes sieht den Abschluß von zeitlich begrenzten Rahmenabkommen innerhalb einzelner Branchen vor.[1] Die Tarifpartner bekennen sich in diesem Abkommen zu dem Grundsatz, die Löhne jährlich nicht mehr zu erhöhen, als der voraussichtlichen Steigerung des output pro Kopf in der Branche entspricht. In die Abkommen wäre eine gleitende Lebenshaltungskostenskala aufzunehmen, oder es müßte darin das Recht zur Vertragskündigung verankert werden, wenn die Lebenshaltungskosten über einen bestimmten Betrag gestiegen sind.

Kritik

Der Vorschlag vernachlässigt die Wirkung der Nachfrage auf die Preise. Er schließt die Weitergabe von Produktivitätsfortschritten an die Kunden aus.

---

[1] Council on Prices, Productivity and Incomes, a.a.O., S. 46

Er würde zu einer völlig verzerrten Lohnstruktur führen, die die Marktkräfte außer Betracht läßt. Derartige Verträge würden vermutlich nur in den Wirtschaftsbereichen abgeschlossen, in denen hohe Produktivitätssteigerungen zu erwarten sind. Die Folge wäre, daß die Löhne in anderen Wirtschaftsbereichen, in denen nur geringere Produktivitätssteigerungen möglich sind, sich den hohen Steigerungsraten anschließen. Der Vorschlag ist zur Lösung des Anbieterinflationsproblems unbrauchbar.

db. Folgender Vorschlag, der ebenfalls von dem Council on Prices, Productivity and Incomes beschrieben wurde, zielt in eine ähnliche Richtung:[1] Vertreter der Unternehmer und der Arbeitnehmer eines Industriezweiges stellen vierteljährlich den Nettogesamtertrag der einzelnen Unternehmungen fest (= Überschuß des Umsatzes über den Standardlohn, den Standardgewinn und die Kosten von Material und Dienstleistungen). Ein bestimmter Anteil dieses Nettoertrages würde zur Erhöhung der Löhne verwendet, und alle Unternehmungen würden unabhängig von ihrem eigenen Geschäftsergebnis ihre Lohnsätze für das nächste Vierteljahr um einen entsprechenden Betrag erhöhen. Der Anteil der Löhne an dem Nettoertrag wäre Gegenstand der Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern.

---

[1] Council on Prices, Productivity and Incomes, a.a.O., S. 48

Kritik

Der Vorschlag ist ebenso wie der vorausgeschickte zur Lösung des Anbieterinflationsproblems unbrauchbar. Lohnerhöhungen, die über die durchschnittliche Produktivitätssteigerung der Volkswirtschaft hinausgehen, müssen in den Bereichen vorgenommen werden, in denen eine Arbeitskräfteknappheit besteht. Sie können nicht aus den Gewinnen der jeweiligen Branche abgeleitet werden. Der Vorschlag macht Preissenkungen praktisch unmöglich. Er regt eher allgemeine Lohn- und Preissteigerungen an, da er das Interesse der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die gleiche Richtung lenkt, die dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entgegensteht. Gentleman's Agreements zwischen den Tarifpartnern bedürfen im allgemeinen der Mitwirkung von Vertretern des Gesamtinteresses, damit sie zur Lösung des Anbieterinflationsproblems beitragen.

e. Gentleman's Agreements zwischen Spitzenverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in der lohnpolitischen Praxis Schwedens

Das Beispiel der schwedischen Lohnpolitik seit den fünfziger Jahren zeigt, daß zentrale Lohnvereinbarungen zwischen den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ohne Teilnahme eines Partners, der die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse aufzeigt, nicht weniger, sondern eventuell noch stärker inflationistisch wir-

ken können als regional und branchenmäßig getrennte Verhandlungen. Die Organisation des schwedischen Arbeitsmarktes ist durch eine im Vergleich zu anderen Ländern mit marktwirtschaftlicher Ordnung ungewöhnlich starke Stellung der zentralen Arbeitgeber-[1] und Arbeitnehmerorganisationen[2] gegenüber deren Mitgliedsverbänden gekennzeichnet. Bei allen Lohnverhandlungen in allen Industriezweigen nimmt ein Vertreter des zentralen Arbeitgeberverbandes (SAF) teil. Kein Unternehmen oder Mitgliedsverband darf - bei Androhung empfindlicher Geldbußen - einen Lohnkontrakt unterschreiben oder eine Aussperrung verfügen, ohne vorherige Genehmigung des SAF[3].

Die Lohnpolitik der Industriegewerkschaften unterliegt gleichfalls einer strengen Aufsicht durch den Gewerkschaftsbund (LO), der über einen erheblichen zentralen Streikfond verfügt. Diese Aufsicht schließt allerdings nicht aus, daß einzelne Gewerkschaften auch ohne Genehmigung der LO Tarifabkommen abschließen.[4] Seit

---

[1] Die wichtigste Arbeitgeberorganisation ist die "Svenska Arbetsgivareföreningen" (SAF), die verarbeitende Industrie, Bergbau und Bauindustrie umfaßt. Einzelhandel, Banken, Landwirtschaft und Forsten, Schiffahrt und Zeitungen werden bei Lohnverhandlungen durch eigene Arbeitgeberorganisationen vertreten.

[2] Die wichtigsten Arbeitnehmerorganisationen sind für Arbeiter und einige öffentliche Angestellte die "Landorganisationen" (LO) und für Angestellte in der privaten und übrigen öffentlichen Wirtschaft die "Tjänstemännens Centralorganisation" (TCO).

[3] Vgl. Fellner/Gilbert/Hansen usw. "The Problem of Rising Prices", a.a.O., S. 394.

[4] ebenda, S. 395.

1956 gehen individuellen Lohnverhandlungen direkte Verhandlungen zwischen LO und SAF voraus, deren Ergebnisse in einem Rahmenabkommen niedergelegt werden. Dieses wird für ein oder zwei Jahre abgeschlossen und enthält die durchschnittliche tarifliche Lohnsteigerungsrate mit sozial orientierten Differenzierungen. Anders als in der Bundesrepublik und vielen anderen Ländern werden Tariflohnerhöhungen auf die Effektivlöhne aufgestockt.

Da die in den Rahmenverhandlungen vereinbarten Differenzierungen nicht an ökonomischen Kriterien, wie der relativen Knappheit der Arbeitskräfte, sondern an sozialpolitischen Postulaten - wie "gleicher Lohn für gleiche Leistung", Angleichung der Frauenlöhne an die Männerlöhne, der niedrigen an die höheren Löhne, der Zeitlöhne an die mit der Produktivität rascher gestiegenen Stücklöhne usw. - orientiert sind, müssen die ökonomischen Differenzierungen durch die Effektivlöhne herbeigeführt werden. Die Wechselwirkungen von zentralen, sozialpolitisch orientierten Lohnerhöhungen und individuellen, ökonomisch bedingten Effektivlohnerhöhungen haben sich in Schweden als besonders inflationsfördernd erwiesen. Während der Laufzeit der Tarifverträge sind die Effektivlöhne in denjenigen Bereichen besonders stark angestiegen, wo die relative Knappheit an Arbeitskräften am größten war. Die Effektivlohnerhöhung ist hier offensichtlich ein Ersatz für die tarifvertragliche Differenzierung, die durch die Politik des SAF erschwert wird. In den Tarifverträgen wurde sodann eine an den jeweiligen

Konjunkturbedingungen (Nachfrage- und Preisentwicklung) orientierte Lohnsteigerungsrate festgelegt, um die die Effektivlöhne zusätzlich aufgestockt wurden, wobei den hinter der Effektivlohnentwicklung zurückgebliebenen Arbeitnehmergruppen noch höhere Tarifsteigerungen zuerkannt wurden, um die Differenzen zu den Spitzenreitern der Lohnentwicklung wieder zu verringern. Da die neuen Tarifverträge, die in den einzelnen Industriezweigen auf die Rahmenabkommen zwischen SAF und LO folgten, in der Regel alle etwa zur gleichen Zeit in Kraft traten, war eine Überwälzung der höheren Lohnkosten auf die Preise im allgemeinen ohne große Schwierigkeiten möglich.

Eine Sachverständigengruppe der OEEC hat festgestellt, daß von November 1952 bis November 1959 in Schweden die Tariflöhne um 20%, die übertariflichen Löhne um 22%, die Preise um 20% und die Reallöhne um 22% gestiegen sind.[1] In Schweden hat sich offensichtlich erwiesen, daß Gentleman's Agreements zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sich zu einer Koalition gegen die Interessen der Konsumenten und Sparer entwickeln können, zumal wenn die Regierung die Arbeitskosten mit Volksversicherung und anderen versorgungsstaatlichen Maßnahmen zusätzlich erhöht und zugleich die kompensatorische Geldausweitung zur Finanzierung einer Lohnexpansion zuläßt.

Ohne die zentralisierte lohnpolitische Entscheidungsgewalt wäre die Lohnentwicklung in Schweden vermutlich

---

[1] Fellner/Gilbert/Hansen u.a., a.a.O., S. 397.

mehr den ökonomischen Strukturbedingungen gefolgt und mit einer geringeren Inflationsrate verbunden gewesen. Die Arbeitnehmergruppen, die weniger gefragt gewesen wären, hätten bei getrennten Verhandlungen geringere tarifliche Aufbesserungen erhalten, da sie über geringere Marktmacht verfügt hätten als bei zentralen Verhandlungen. Dadurch hätte der Lohn seine Steuerungsfunktion bei geringeren Steigerungen des Nominallohnniveaus und des Preisniveaus ausüben können.

Eine Zentralisierung der Lohnpolitik ist nur erfolgversprechend, wenn sie gesamtwirtschaftlich orientiert ist und die Regierung entschlossen und genügend unabhängig ist, keine Expansion der monetären Gesamtnachfrage über die realen Wachstumsmöglichkeiten des Angebots hinaus zuzulassen.

f. Schlußfolgerungen aus den Vorschlägen und praktischen Versuchen von Gentleman's Agreements

Gentleman's Agreements können unter gewissen Voraussetzungen zur Verhinderung einer Anbieterinflation beitragen. Sie können ad hoc in Sonderfällen zwischen der Regierung und einzelnen Unternehmern über preispolitische Zurückhaltung in besonders wichtigen Bereichen getroffen werden, wenn die Regierung über Druckmittel verfügt, - wie sie schon bei der Moral Suasion erwähnt wurden -, oder wenn die angesprochenen Unternehmen ein Interesse daran haben, der Regierung zu helfen. Als permanente bzw. periodische Institution können Gentleman's Agreements die Preispolitik jedoch allenfalls indirekt auf dem Wege über lohnpolitische Vereinbarungen

beeinflussen, wenn man von sonstigen Gentleman's Agreements wie etwa zwischen Notenbank und Geschäftsbanken absieht, die hier außer Betracht bleiben. In der Regel ist es schwierig genug, durch institutionalisierte Vereinbarungen die Unternehmer zur Einhaltung gewisser lohnpolitischer Richtlinien zu veranlassen. Außerhalb der Möglichkeiten einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung liegt es jedoch, Gentleman's Agreements zwischen Regierung und Unternehmerverbänden über einzelne Preise zu treffen, es sei denn in Krisen-, Kriegs- oder sonstigen Ausnahmefällen.

Das eigentliche Anwendungsgebiet der Gentleman's Agreements im Hinblick auf die Verhinderung einer Anbieterinflation ist mithin die Lohnpolitik. Erfolgreich können solche Vereinbarungen - mit oder ohne Beteiligung der Regierung - nur sein,

- wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich daran beteiligen und Kooperationsbereitschaft zeigen
- wenn die Verhandlungsparteien Einfluß auf die Lohnpolitik zumindest in wesentlichen Wirtschaftsbereichen haben
- wenn die Vereinbarungen sich an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen - hinsichtlich Lohnniveau und -struktur - orientieren, wie sie z.B. mit den Orientierungshilfen des Sachverständigenrats angegeben wurden
- wenn die Regierung in der Lage und bereit ist, die Einnahmen- und Ausgabenpolitik der öffentlichen Hän-

de den Erfordernissen der Geldwertstabilität anzupassen

- wenn die Zentralbank eine stabilitätskonforme Geldpolitik betreibt
- wenn die Stabilitätspolitik außenwirtschaftlich abgesichert ist.[1]

Die Bereitschaft der Gewerkschaften, sich an Gentleman's Agreements zu beteiligen, wird im allgemeinen größer sein, wenn die Regierung sich gleichfalls beteiligt und als Gegenleistung neben den erwähnten Aufgaben verteilungswirksame Verpflichtungen zugunsten der Arbeitnehmer übernimmt. Eine Kombination der bereits geschilderten Vorschläge von Föhl für eine steuerliche Umverteilung und Sparförderung wäre hierfür geeignet.

3. Hearings vor Lohn- und Preiserhöhungen

In den Fünfziger Jahren erregte in den Vereinigten Staaten ein Vorschlag des Senators O'Mahoney Aufsehen, der darauf abstellte, die Preispolitik marktbeherrschender Unternehmen einer öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen. O'Mahoney ging von der These aus, daß die Inflation in den Vereinigten Staaten unter Kontrolle gebracht werden könnte, wenn die Preispolitik marktbeherrschender Unternehmungen in öffentlichen Hearings untersucht würde, bevor Preiserhöhungen wirksam werden.[2] Galbraith hat sich vor dem An-

[1] Zu den Möglichkeiten außenwirtschaftlicher Absicherung einer Stabilitätspolitik vgl. Herbert Giersch "Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft" in "Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute" - Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 45, Berlin 1967, S. 113 ff.

[2] Der O'Mahoney-Plan, der in der Senate Bill 215 vom April 1959 enthalten ist, wird u.a. bei Machlup "Another View of Cost-Push and Demand-Pull Inflation", a.a.O., S. 138 und bei Haberler "Inflation - its Causes and Cures", a.a.O., S. 122, erwähnt und kritisiert.

titrust- und Monopolunterausschuß des US-Senats in einer Diskussion mit O' Mahoney zu dessen Thesen bekannt.[1] Er möchte solche Hearings jedoch nicht nur vor Preiserhöhungen, sondern auch vor Lohnerhöhungen veranstaltet wissen.

In der Bundesrepublik hat sich die Sozialdemokratische Partei für eine Kontrolle der Preispolitik marktbeherrschender Unternehmungen ausgesprochen. In einer Entschließung zur Preispolitik hat der Parteirat der SPD im September 1962 u.a. folgende Maßnahmen als vordringlich bezeichnet:

- "Errichtung einer unabhängigen Monopol-Kommission, die das Recht und die Pflicht hat, alle Wirtschaftszweige, in denen die Gefahr der Vorherrschaft mächtiger Großunternehmen besteht, in öffentlichen Verfahren einer gründlichen Untersuchung zu unterziehen und das Ergebnis der Untersuchung der Bundesregierung, dem Bundeskartellamt und der Öffentlichkeit zu unterbreiten

- ausreichende Prüfungsrechte des Bundeskartellamts, insbesondere hinsichtlich der Preisbildung bei marktbeherrschenden Unternehmen ..."[2]

---

[1] "Administered Prices - Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Committee on the Judiciary", a.a.O., S. 52. Galbraith, ebenda, S. 50: "..where major movements in wages and prices are in prospect we might have a requirement of notice and the public discussion before, rather than after the fact. Firms, and also unions, would then proceed in light of a full knowledge of public reaction to their policies ... There would have to be procedure for certain categories of industries, specifically in the administered price industries to offer notice before an advance in price or wage revision ... We now hold the hearing after the fact. I think it would be very much more useful to hold it before the fact."

[2] Veröffentlicht in "Pressemitteilungen und Informationen" der SPD, Bonn, 5.9.62, Nr. 239/62.

Kritik

Öffentliche Hearings der genannten Art mögen in Einzelfällen Unternehmungen von Preiserhöhungen vorübergehend abhalten. Möglicherweise können sie auch auf Gewerkschaften in Einzelfällen mäßigend wirken, sofern sie auch vor bevorstehenden Lohnerhöhungen Anwendung finden. Man sollte jedoch nicht übersehen, daß es sehr schwierig ist, die Berechtigung von Lohn- und Preiserhöhungen im Einzelfalle nachzuprüfen und richtig zu beurteilen. Die Erfahrungen beispielsweise mit der Paritätischen Lohn-Preis- Kommission in Österreich zeigen, daß es für die befragten Gewerkschaften und Unternehmer nicht allzu schwer ist, Argumente für die Notwendigkeit von Lohn- und Preiserhöhungen zu finden. Man argumentiert in solchen Fällen in der Regel nicht mit der Nachfrageentwicklung, sondern mit der Kostenentwicklung, deren steigende Tendenz man im Einzelfalle sehr leicht nachweisen kann, zumal im Zuge allgemeiner Preis- und Lohnsteigerungen. Kostensenkungen an anderer Stelle werden nach Möglichkeit verschwiegen und sind nicht so leicht durch eine Kommission nachzuweisen.

Schwieriger mag es für die Gewerkschaften sein, angesichts der Existenz amtlicher Indices höhere Lebenshaltungskosten vorzutäuschen. Aber dafür wiegt bei ihnen das Argument schwerer, daß die Arbeitskräfte in angemessener Weise am wachsenden Volkseinkommen partizipieren müssen. Auch die Unternehmer können plausible Gründe dafür anführen, daß sie höhere Gewinnspannen benötigen. Derartige Hearings würden mit den Regeln der Marktwirtschaft kollidieren, wenn sie sich in Argumenten der individuellen Billigkeit, Angemes-

senheit, Gerechtigkeit, Notwendigkeit usw. erschöpfen würden, d. h. wenn von vornherein der Grundsatz der Kostendeckung plus einer gewissen Selbstfinanzierungsmarge neuer Investitionen, Forschungen usw. anerkannt würde. Dadurch mögen zwar extreme Monopolgewinne, nicht aber kontinuierliche Preis- und Lohnsteigerungen verhindert werden. Dem Wettbewerbssystem ist ein "gerechter" Preis fremd. Wenn es also nicht gelingt, die Kosten-Argumentation, die für die Öffentlichkeit sehr plausibel klingt, aus den Hearings weitgehend herauszuhalten, so ist von dieser Therapie kein wesentlicher Erfolg zu erwarten.

Vielmehr kann die Anbieterinflation noch verschärft werden, wenn durch eine Erschwerung der Preiserhöhungen die Unternehmer auch von Preissenkungen abgehalten werden. Das Hauptproblem der administered prices ist nicht darin zu sehen, daß sie rascher steigen als Wettbewerbspreise, sondern vielmehr darin, daß sie starrer nach unten sind als die letzteren. Durch derartige Hearings wird die Preisflexibilität noch mehr beeinträchtigt. Zudem könnten marktbeherrschende Unternehmungen ihre Preise im Hinblick auf die Hearings sogar häufiger oder früher erhöhen als ohne ein solches Verfahren. Sie könnten dann nämlich auch solche Kostensteigerungen zum Anlaß für sofortige Preiserhöhungen nehmen, die sie andernfalls selbst noch eine Weile getragen hätten, wenn sie der Meinung sind, daß sich diese als Argument für notwendige Preiserhöhungen vor der Kontrollkommission besser eignen als andere Motive zu einem späteren Zeitpunkt.

4. Selektive Nachfragesteuerung

Wie in Abschnitt A III 7 c dargestellt, kann eine rasche und kräftige Veränderung der volkswirtschaftlichen Nachfragestruktur - bei begrenzter Faktormobilität und kostenorientierter Lohn- und Preispolitik in weiten Bereichen der Volkswirtschaft - Inflationsbewegungen auslösen, die sich mehr und mehr auf die Gesamtwirtschaft ausbreiten. Unter dem Zuge kräftiger Nachfragezunahme steigen in einigen Wirtschaftsbereichen - sofern die Nachfrage nicht auf freie oder flexibel zu erweiternde Kapazitäten trifft - die Preise und die Löhne. Die Lohnerhöhungen breiten sich durch gewerkschaftliche Aktionen auf die übrige Wirtschaft aus. Das zur Umlenkung von Arbeitskräften notwendige Lohngefälle kommt nicht zustande. Die der veränderten Nachfragestruktur entsprechende Veränderung der Angebotsstruktur findet - wenn man von möglichen Produktivitätssteigerungen und zusätzlichen Importen absieht - wegen mangelnder Faktor - Re - Allokation nicht statt. Wegen der gestiegenen Arbeitskosten sinken die Preise in den Bereichen, die im Konjunkturschatten stehen, nicht ausreichend, um Preissteigerungen in den konjunkturell begünstigten Bereichen zu kompensieren.

Eine Bekämpfung der Inflation mit geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen kann in einer solchen Situation die Anbieterinflation verschärfen, wenn sie primär eine zusätzliche Nachfragedämpfung in den konjunkturschwachen Wirtschaftsbereichen bewirkt. Die Absatzschwierigkeiten können die Unternehmer dazu veranlassen, ihre Produktion zu drosseln. Bei sinkender Kapazitätsauslastung erhöhen sich zusätzlich zu den Löhnen die fixen Kosten pro Stück - namentlich, wenn in einer vorangegangenen Konjunktur-

phase allzu optimistisch investiert wurde. Die Folge einer derartigen Restriktionspolitik können somit Preissteigerungen in konjunkturstarken wie konjunkturschwachen Wirtschaftsbereichen - bei unausgelasteten Kapazitäten und mangelnder Beschäftigung in den letzteren - sein.

Vorschläge von Schultze, Eckstein und Smithies

Schultze hat für die Wirtschaftsentwicklung der Jahre 1955 - 1957 in den Vereinigten Staaten derartige Zusammenhänge ermittelt.[1] Danach war einem kräftigen Boom in der amerikanischen Automobilindustrie im Jahre 1955, der die Automobilhersteller und ihre Zulieferer zu erheblichen Investitionen veranlaßte, in den Jahren 1956/57 ein Rückgang des Automobilabsatzes - und des Wohnungsbaus - um rd. 20% gefolgt, während die Anlageinvestitionen in der amerikanischen Wirtschaft gleichzeitig um rd. 25% zunahmen. Löhne und Preise stiegen in allen Bereichen weiter an.

Die Starrheit der Preise nach unten, die Kostenorientierung der Preis- und Lohnpolitik (Orientierung an den Lebenshaltungskosten) und das Bestreben der Unternehmer, steigende Fixkosten nach einem Investitionsboom bei verlangsamter Absatzsteigerung im Preise abzuwälzen, haben nach Schultze bewirkt, daß die kräftige Veränderung der Nachfragestruktur trotz restriktiver Geld- und Fiskalpolitik - die eine exzessive monetäre Gesamtnachfrage verhinderte - von einer schleichenden Inflation bei unausge-

---

[1] Charles L. Schultze "Recent Inflation in the United States", Study Paper No. 1, Joint Economic Committee, Washington, September 1959.

lasteten Kapazitäten im Wohnungsbau und in der Automobilindustrie begleitet war. Schultze zieht aus dieser Analyse die Schlußfolgerung, daß in derartigen Situationen die Inflationstendenzen zur rechten Zeit mit geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen bekämpft werden sollten, die nicht die monetäre Gesamtnachfrage beschränken, sondern nur diejenigen Sektoren treffen, die sich einer exzessiven Nachfrage gegenübersehen.[1]

Zu einer ähnlichen Beurteilung gelangen Eckstein[2] und Smithies[3] aufgrund eigener Diagnosen der damaligen amerikanischen Situation. Beide empfehlen, bei inflationären Erscheinungen in einzelnen Sektoren die Stabilisierung des Preisniveaus mit selektiven Maßnahmen zu betreiben, die auf die Engpässe gerichtet sind. Eckstein sieht als An-

---

[1] Charles L. Schultze "Recent Inflation in the United States", a.a.O., S. 133: "Monetary and fiscal policies which do not restrain aggregate demand, but impinge only on the sectors where demand is excessive may indeed limit the inflationary forces during such a period. Between 1955 and 1957 a slower growth in investment demand, coupled with a more even rise in auto and housing demand would undoubtedly have resulted in a smaller price increase and a larger output gain."

[2] Otto Eckstein "Inflation, the Wage-Price Spiral and Economic Growth" in "The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth ...", a.a.O., S. 374: "The policies used to fight this inflation were too broad, with only a fraction of the overall effects serving to reduce inflation. The use of more specific instruments of policy is suggested."

[3] Arthur Smithies "Price Policy, Economic Growth and Stability" in "The Relationship of Prices"..., a.a.O., S. 614: "The essence of the problem of price stability is to exercise control in the particular areas concerned while not impeding continued growth and high employment elsewhere."

sätze für eine selektive Politik vor allem die Variierung der Abschreibungssätze und der Konsumentenkreditkonditionen. Smithies legt den Hauptakzent auf die Beeinflussung der Kreditbedingungen für Wertpapierkäufe, Wohnungsbau und Konsumentenkredite. Konjunkturpolitisch ist den drei Autoren das Bestreben gemeinsam, durch rechtzeitige Bremsung partieller Übernachfrageerscheinungen eine Ausbreitung der Inflationstendenzen auf die übrige Wirtschaft zu verhindern und damit zu vermeiden, daß in einem späteren Konjunkturstadium Restriktionen der monetären Gesamtnachfrage notwendig werden, die das allgemeine Wirtschaftswachstum unterbrechen und den Beschäftigungsgrad reduzieren.

Kritik

Eine Beeinflussung der Nachfragestruktur ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nur begrenzt möglich und nützlich. Möglich ist sie nur,

- soweit Instrumente für eine selektive Nachfragesteuerung verfügbar sind bzw. geschaffen werden können, die mit der marktwirtschaftlichen Ordnung, vor allem mit der Investitionsfreiheit der Unternehmer und mit der Konsumentensouveränität, vereinbart werden können
- soweit die wirtschaftliche Interdependenz eine selektive Einflußnahme zuläßt, deren gewünschte Primärwirkung nicht durch unbeabsichtigte Sekundärwirkungen vereitelt oder aufgehoben wird.

Nützlich ist eine Beeinflussung der Nachfragestruktur nur,

- soweit das Einwirken auf einzelne Nachfragekomponenten

das intersektorale Gewinn- und Lohngefälle nicht seiner Lenkungsfunktion für die optimale Faktorallokation beraubt.

Die Unterscheidung zwischen einer Restriktion der "monetären Gesamtnachfrage" und einer Restriktion einzelner Nachfragekomponenten ist im übrigen unscharf. Jede Restriktion einzelner Nachfragekomponenten beschränkt ceteris paribus die monetäre Gesamtnachfrage. Umgekehrt beweisen empirische Untersuchungen und theoretische Überlegungen, daß eine Erhöhung des Diskontsatzes oder der Mindestreserven, Offenmarktverkäufe der Notenbank oder die Bildung von Überschüssen im Staatshaushalt - um nur die gebräuchlichsten Mittel zur Restriktion der "monetären Gesamtnachfrage" zu nennen - sich auch nicht gleichmäßig auf die gesamte Nachfrage in allen Wirtschaftsbereichen auswirken.[1] Der Unterschied zwischen diesen herkömmlichen Restriktionsmitteln und den von Schultze, Eckstein und Smithies empfohlenen ist eher darin zu sehen, daß bei letzteren die primären Differenzierungseffekte gewollt sind, während erstere im Blick auf die Gesamtnachfragewirkung eingesetzt werden, wobei Differenzierungseffekte übersehen bzw. als unerheblich oder unvermeidlich hingenommen werden.

Nicht für alle Wirtschaftsbereiche sind in gleicher Weise selektiv nachfragewirksame Instrumente in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem vorhanden. Manche Instrumente lassen sich nur auf relativ breiter Ebene einsetzen. Übersteigerte Branchenkonjunkturen können somit nicht immer gedämpft werden, ohne daß zugleich die Nach-

[1] Vgl. u.a. "Report of the Committee on the Working of the Monetary System" (Radcliffe-Report), London 1959, ferner: "Report of the Commission on Money and Credit", Eaglewood Cliffs, N.J., 1961, sowie die CEPES-Studie "Nationale Konjunkturpolitik in Europa 1945 - 1956", Frankfurt am Main 1958.

frage in weniger beschäftigten anderen Branchen beeinträchtigt wird, es sei denn, man nähme die Verzerrungen inkauf, die fast immer die Folge eines einschneidenden Dirigismus sind.

In der Regel beschränkt sich der Möglichkeitsbereich für eine selektive Nachfragerestriktion auf folgende Gebiete:

(1) die großen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage - private und öffentliche Investitionen privater und öffentlicher Konsum und Nachfrage des Auslands - jeweils als ganze

(2) die Nachfrage nach einzelnen Gütergruppen, für die spezielle Kreditarten bestehen, vor allem die Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern, Wohnungseigentum und Effekten

(3) die Nachfrage nach solchen Gütern, die zu einem beträchtlichen Anteil für die öffentliche Hand hergestellt werden

(4) die Nachfrage nach Gütern, die durch spezielle Steuerprivilegien, Kreditvergünstigungen oder Subventionen besonders stimuliert wird.

Für diese vier Gruppen sind Instrumente zur Nachfragedämpfung in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem grundsätzlich vorhanden. Für die erste Gruppe sind dies vor allem neben den klassischen Mitteln der Geld- und Kreditpolitik und der Variierung der Abschreibungssätze, die in erster Linie die Investitionsnachfrage treffen, die stärkere steuerliche Belastung der Unselbständigen, vor allem die stärkere Belastung der dem Verbrauch zuge-

führten Einkommensteile, zur Drosselung des privaten Konsums, die Einschränkung der öffentlichen Verbrauchsausgaben und die Anhebung des Wechselkurses bei Inflationsimpulsen aus dem Ausland. Wenn die Instrumente, die den öffentlichen und privaten Verbrauch und die Auslandsnachfrage treffen, bei übersteigerter Zunahme dieser Nachfragekomponenten in der Praxis rechtzeitig und ausreichend eingesetzt würden, bedürfte es in der Regel keiner stärker differenzierten selektiven Nachfragedämpfung. Vor allem könnte ein allzu häufiger Rückgriff auf solche Instrumente vermieden werden, die in erster Linie die Investitionstätigkeit und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Der Sachverständigenrat hat beispielsweise wiederholt in seinen Gutachten auf die Außenwirtschaftsfaktoren einer Geldwertminderung hingewiesen. Wenn durch raschere Geldwertverschlechterung im Ausland die Exporte anschwellen, so folgen daraus in der Regel Lohnerhöhungen in den exportintensiven Branchen, die den Gewerkschaften in den übrigen Bereichen als Vorbild dienen. Zusammen mit gestiegenen Importpreisen können sich daraus Preiserhöhungen im Inland ergeben, die mit den Mitteln "genereller Nachfragerestriktion", d.h. mittels liquiditäts- oder rentabilitätspolitischer Investitionsdrosselung, nur um den Preis von Wachstumsverlusten und Beschäftigungseinbußen verhindert werden können. Stabilisierung ohne Stagnation ist bei einer importierten Inflation somit nur durch eine irgendwie geartete Wechselkurserhöhung möglich, die die Geldwertverschlechterung im Ausland ausgleicht.[1]

[1] Vgl. hierzu vor allem das Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Expansion und Stabilität."

Für die zweite Gruppe ist die Möglichkeit eines Einsatzes selektiver Instrumente schon begrenzter. Eine Restriktion spezieller Kreditarten ist nur wirksam, soweit die Nachfrager für solche Kredite nicht auf andere Kreditquellen ausweichen können und soweit derartige Kredite überhaupt für die Güternachfrage, die mit der speziellen Kreditrestriktion getroffen werden soll, bedeutsam sind. Eine Einschränkung des Konsumentenkredits durch Festlegung einer höheren Mindestanzahlung oder einer kürzeren Tilgungsfrist hätte in den meisten europäischen Ländern wahrscheinlich einen wesentlich bescheideneren Einfluß auf die Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern als in den Vereinigten Staaten. Problematisch ist auch die antizyklische Steuerung bestimmter Komponenten des Staatsverbrauchs und der öffentlichen Investitionen. Die juristischen und politischen Hindernisse, die der stabilitätsbedingten Zurückhaltung einzelner Ausgabenpositionen im Wege stehen, lassen von dieser Seite - mit Ausnahme von Krisensituationen[1] - keine kräftigen Impulse erwarten. Gleichwohl wäre es ökonomisch sinnvoll und vertretbar, wenn der Staat in den Bereichen sich um besondere Zurückhaltung bemühen würde, deren Preise wegen exzessiver staatlicher Ausgabenexpansion steigen. Dies könnte ohne Einschränkung dringender Aufgaben in manchen Fällen durch stärkere Auftragsvergabe an das Ausland erfolgen. Selektive Zurückhaltung des Staates könnte auch bei den Fällen der vierten

---

[1] Ein derartiger Ausnahmefall ist die verabredete Zurückhaltung der verschiedenen öffentlichen Haushalte der BRD bei Anleiheemissionen seit Mitte 1965, um den Kapitalmarkt zu schonen.

Gruppe erwartet werden, bei der die private Nachfrage durch staatliche Vergünstigungen stimuliert wird. Ein Abbau dieser Stimulantien im Falle einer Übernachfrage in den begünstigten Bereichen kann die Geldwertstabilität fördern. Mit den Prinzipien der Investitionsfreiheit und der Konsumentensouveränität würde eine solche Maßnahme kaum in Konflikt geraten, da es sich dabei nicht um eine dirigistische Diskriminierung, sondern um die Abschwächung oder Aufhebung bestehender Diskriminierungen handeln würde. Es können sich jedoch Konflikte mit sozial- und regionalpolitischen Zielen ergeben, derentwegen die Vergünstigungen geschaffen worden waren. Bisweilen handelt es sich dabei allerdings um Scheinkonflikte, wenn etwa durch fehlende Stabilität auch das sozialpolitische Ziel infrage gestellt wird. Als Beispiel mag die forcierte Förderung des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik dienen, die jahrelang zur Überforderung des Baumarktes und zu beträchtlichen Baupreissteigerungen beigetragen hat. Dadurch ist die Steigerung der Wohnungsmieten beschleunigt worden, was die einkommensschwachen Bevölkerungskreise besonders hart empfanden. Wegen des hohen Anteils der Ausgaben für Wohnung an den Lebenshaltungskosten wirkten die Baupreissteigerungen im übrigen indirekt als Motor weiterer Lohnforderungen zum Ausgleich gestiegener Lebenshaltungskosten.

Abgesehen von der schwerpunktmäßigen Beeinflussung der großen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist der Möglichkeitsbereich selektiver Nachfragerestriktionen somit sehr eng. Der Einsatzbereich wird durch Nützlichkeitserwägungen weiter eingeschränkt. Eine selektive Zurückstauung der Nachfrage ist nur dann empfehlenswert,

- wenn die Diskrepanz zwischen Angebots- und Nachfragestruktur als vorübergehende Erscheinung zu werten ist

oder

- wenn das Angebot in dem konjunkturell begünstigten Bereich sehr unelastisch in Bezug auf Nachfrage- und Preisentwicklung ist.

Im ersten Fall wäre eine intersektorale oder interregionale Umleitung von Produktionsfaktoren zu den konjunkturell begünstigten Bereichen hin gesamtwirtschaftlich nicht erwünscht. Es bedarf daher nicht der Marktanreize relativ kräftig steigender Preise, Gewinne und Löhne. Im zweiten Fall sind solche Anreize überflüssig, weil unwirksam. In beiden Fällen ist somit eine gewisse Verzerrung der Preis-, Gewinn- und Kostenrelationen durch selektive Eingriffe in die Nachfragestruktur vertretbar. Da jedoch in der Praxis sowohl die Dauerhaftigkeit von Nachfragestrukturveränderungen als auch das Ausmaß der Angebotselastizität für einzelne Nachfragebereiche schwer vorauszusehen ist, kann eine selektive Nachfragerestriktion - soweit sie auf einzelne Teilbereiche der großen Nachfragekomponenten zielt - nur in sehr gravierenden Fällen sektoraler Übernachfrage in begrenztem Umfang und auf kurze Frist als unbedenklich angesehen werden. Für die Therapie des Anbieterinflationsproblems kann davon allenfalls ein bescheidener Beitrag erwartet werden.

5. Selektive Angebotsstimulierung

Besser als eine selektive Nachfragerestriktion ist zur Überwindung von Engpaßsituationen in der Regel eine selektive Angebotsstimulierung geeignet, weil diese die Anbieterinflation ohne Einschränkung der Bedürfnisbefriedigung zu bekämpfen vermag. Besonders bei Nachfrageverschiebungen, die keinen vorübergehenden (konjunkturellen), sondern einen trendmäßigen (strukturellen) Charakter haben, muß eine möglichst frühzeitige Verlagerung der Angebotskapazitäten - vor allem der Arbeitskräfte - von den Bereichen mit relativ schrumpfender Nachfrage zu den Bereichen mit relativ wachsender Nachfrage angeregt bzw. gefördert werden. Zur Wahl der zweckdienlichen Therapie bedarf es einer möglichst umfassenden, mittelfristigen Strukturprojektion, der vor allem auch Annahmen über die mittelfristige Entwicklung des Staatsverbrauchs und der öffentlichen Investitionen zugrundegelegt werden müssen.

Die Veröffentlichung einer derartigen Projektion und ihre Verbreitung in allgemein verständlicher Form kann bereits dazu beitragen, daß sich die Wirtschaftssubjekte rechtzeitig auf erkennbare Strukturveränderungen einstellen. Darüber hinaus gibt es ein reichhaltiges Arsenal der Angebotsstimulierung, aus dem je nach Art und Ausmaß der strukturpolitischen Erfordernisse im Rahmen einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik geeignete Instrumente auszuwählen wären. Als Ansatzpunkt kommen u. a. infrage:

(1) ein gezielter Abbau von Importhemmnissen zur Stimulierung des Angebots aus dem Ausland

(2) eine Erleichterung der Einwanderung von Arbeitskräften, die in Engpaßbereichen eingesetzt werden können

(3) eine Liberalisierung der Kapitaleinfuhr und der Niederlassung ausländischer Unternehmen - einschließlich des Abbaus steuer- und gesellschaftsrechtlicher Hemmnisse -, um Kapazitätsausweitungen und die Realisierung technischen Fortschritts in den Wachstumsbereichen zu stimulieren

(4) öffentliche Infrastrukturinvestitionen zur Ergänzung und Stimulierung privater Investitionen in Wachstumsbereichen (z.B. Erschließung abgelegener oder notleidender Regionen mit Arbeitskraftreserven für die Ansiedlung von Wachstumsindustrien)

(5) eine Finanzierung von Forschungsvorhaben in Wachstumsbereichen aus öffentlichen Mitteln z.B. durch öffentliche Entwicklungsaufträge, an denen - soweit aus Gründen ökonomischer Rationalität vertretbar - möglichst viele Wettbewerber auf einem Markt zu beteiligen sind, um die Herausbildung von Monopolpositionen zu vermeiden

(6) eine zeitlich begrenzte Gewährung öffentlicher Bürgschaften, Kreditfazilitäten und Steuervergünstigungen für Produktionsumstellungen von Schrumpfungsbereichen auf Wachstumsbereiche

(7) ein Abbau bzw. eine Modifizierung aller öffentlichen Hilfen, die entgegen dem allgemeinen Nachfragetrend überholte Angebotsstrukturen erhalten. Hierzu gehören auch solche Hilfen, die es schrumpfenden Industrien ermöglichen, höhere Löhne und Sozialleistungen zu zah-

len, als es der Markt erlaubt.[1]

Die Problematik der mittelfristigen Wirtschaftspolitik ist in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik sehr eingehend erörtert worden. Hauptprobleme bilden die Richtigkeit der Vorausschätzung und die flexible Anpassung der Wirtschaftspolitik an Veränderungen der Vorausschätzung. Wenn der Staat aufgrund fehlerhafter Annahmen Kapazitätserweiterungen stimuliert, die sich später als Fehlinvestitionen erweisen, so kann er versucht sein, diese fehlerhafte Strukturpolitik durch Importbeschränkungen, Erhaltungssubventionen und dirigistische Eingriffe verschiedener Art zu verschleiern und damit ad calendas graecas zu verlängern.[2]

Solche Gefahren können jedoch durch Verbesserung der Statistiken und durch Verfeinerung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik - insbesondere mittels laufender Beobachtung

---

[1] So hat die Übernahme von Knappschaftsversicherungsprämien durch den Bund nicht nur dazu beigetragen, die derzeitige Krise im Ruhrbergbau zu verschärfen, weil dadurch die Bergarbeiterlöhne allzu lange an der Spitze der deutschen Lohnskala verblieben und mehr Arbeitskräfte im Bergbau gebunden wurden, als auf die Dauer Beschäftigung finden konnten. Vielmehr wurde dadurch auch verhindert, daß mehr Arbeitskräfte in Wachstumsindustrien gelenkt wurden, die dort eine zügigere Angebotserweiterung ermöglicht und den Lohnauftrieb verlangsamt hätten.

[2] Auch hierfür bietet der Ruhrkohlebergbau ein warnendes Beispiel. Ein Energiegutachten der OEEC gelangte in Unterschätzung der Einfuhrmöglichkeiten und der zunehmenden Bedeutung des Erdöls zu dem Ergebnis, daß der Energiebedarf Westeuropas nur durch beträchtlichen Ausbau der Förderkapazitäten für Kohle gedeckt werden könnte. Die Energiepolitik der Bundesregierung und Montanunion orientierte sich allzu lange an dieser Fehlprognose, vgl. OEEC:"Europas Energiebedarf - sein Anwachsen - seine Deckung", Bericht einer Sachverständigengruppe - Deutsche Übersetzung, Bonn 1956

der relevanten Wirtschaftsindikatoren und periodischer Überprüfung der Wirtschaftspolitik wesentlich vermindert werden. Eine mittelfristige Strukturprognose ist in jedem Falle eine wichtige Voraussetzung nicht nur für eine optimale Ausschöpfung der Wachstumsmöglichkeiten, sondern auch für eine kohärente Stabilitätspolitik. Ohne klare Vorstellungen über die Strukturtrends ist keine marktgerechte Lohnpolitik - sei es in Form von moral suasion oder Gentleman's Agreements - und keine sachgerechte Entscheidung darüber möglich, ob bei partieller Übernachfrage eher die Nachfrage gedämpft oder das Angebot stimuliert werden soll.

6. Zusammenfassung

Die selektive Ablaufspolitik bleibt als wichtigster Bereich der Anbieterinflationstherapie übrig, wenn die Ordnungspolitik keine hinreichenden Voraussetzungen dafür schaffen kann, daß mit globalen ablaufspolitischen Maßnahmen Geldwertstabilität bei hohem Beschäftigungsgrad zu erreichen ist. Die selektive Ablaufspolitik kann jedoch nur dann einen Beitrag zur Bekämpfung der Anbieterinflation leisten, wenn sie die Prinzipien der Marktwirtschaft achtet. Sie darf nicht gegen die Marktkräfte operieren, sondern muß darauf gerichtet sein, wettbewerbsähnliche Aktionen und Reaktionen der Wirtschaftssubjekte zu provozieren, wo der Wettbewerb nicht funktioniert.

Da das Grundproblem der Anbieterinflation Marktmacht auf Güter- und Faktormärkten ist, die Lohn- und Preiserhöhungen durch Beschränkung des Angebots bestimmter Güter und Faktoren gestattet, muß die selektive Ablaufspolitik vor al-

lem in den Bereichen eingreifen, in denen eine derartige Angebotsrestriktion vorliegt. Das gilt sowohl kurzfristig im Hinblick auf die Kapazitätsauslastung als auch mittelfristig im Hinblick auf die Nutzung der volkswirtschaftlichen Ressourcen und den Ausbau der Kapazitäten in Engpaßbereichen.

Die selektive Ablaufspolitik sollte sich auf eine umfassende mittelfristige Strukturprojektion stützen, die die Nachfragetrends auf Güter- und Arbeitsmärkten in großen Zügen erkennen läßt. Diese Strukturprojektion setzt eine Vorabentscheidung über die wünschenswerte Verteilung des Bruttosozialprodukts auf privaten und öffentlichen Verbrauch, Investitionen und Außenbeitrag voraus.

Aus der Strukturprojektion muß zu entnehmen sein, ob Diskrepanzen zwischen Angebots- und Nachfrageentwicklungen in einzelnen Wirtschaftssektoren konjunktureller oder struktureller Art sind. Daraus ergeben sich entscheidende Konsequenzen für eine Therapie, die die globale Nachfragesteuerung zu ergänzen hat.

Eine vorübergehende Übernachfrage in einzelnen Bereichen (z.B. im Bereich der Exportgüterindustrien) legt ein Einwirken auf die begünstigten Bereiche mittels Moral Suasion oder Gentleman's Agreements zur vorübergehenden Preis- und Lohnzurückhaltung nahe - unterstützt von der Androhung bzw. Anwendung selektiver Nachfragedämpfung in den überhitzten Bereichen. Anhaltende Nachfrageverschiebungen erfordern eine Stimulierung des Angebots in den Wachstumsbereichen und einen Druck auf die Preise und die Lohnerhöhungsraten in den Schrumpfungsbereichen mittels Moral

Suasion und Gentleman's Agreements. Hinzu können vorübergehende degressive Umstellungshilfen und -erleichterungen für solche Arbeitskräfte und Unternehmungen treten, die von Schrumpfungsbereichen auf Wachstumsbereiche überwechseln.

Entscheidende Aufgabe der selektiven Ablaufspolitik ist es, die gesamtwirtschaftlichen Anpassungsvorgänge zu fördern und vorübergehende Störungen des Gleichgewichts auf wichtigen Güter- und Arbeitsmärkten, die eine starke Ausstrahlungskraft auf die übrige Wirtschaft haben, abzufangen.

Konklusion

Unsere Untersuchung der verschiedenen möglichen Therapieansätze zur Lösung des Anbieterinflationsproblems führt zu folgenden Erkenntnissen:

(1) Es gibt keinen ordnungspolitischen Mechanismus, der den Ablauf der Wirtschaft in der Weise festlegen könnte, daß eine Anbieterinflation ausgeschlossen bliebe.

(2) Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und der Angebotsflexibilität auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen und zur Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren sind wichtige ordnungspolitische Vorkehrungen zur Erleichterung des Problems.

(3) Da die soziale Stellung und der politische Einfluß der Gewerkschaften eine Reduzierung ihrer Marktmacht auf ein Maß, das diese als Anbieterinflationsfaktor ausschaltet, nicht infragekommen läßt, ist eine Lösung des Anbieterinflationsproblems nur durch Mitwirkung der Gewerkschaften zu erreichen.

(4) Die Mitwirkung der Gewerkschaften könnte durch Aufklärung über die Untauglichkeit der Nominallohnpolitik zur Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung und durch das Angebot gewonnen werden, diese Mitwirkung durch Sicherung der Geldwertstabilität gegen andere Inflationsquellen, ferner durch die Schaffung geeigneter Voraussetzungen für die Gewährung von Investivlöhnen und schließlich durch eine verteilungswirksame Steuerpolitik zu honorieren.

(5) Eine einheitliche Gewerkschaftsorganisation mit möglichst

weitgehender tarifpolitischer Richtlinienkompetenz an der Spitze, die loyal zur Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung steht, ist der geeignete Partner für eine auf Stabilität des Geldwerts, hohen Beschäftigungsgrad und stetiges Wachstum gerichtete Politik.

(6) Der Staat muß, um überzeugend an die Sozialpartner appellieren und ihre Mitwirkung sichern zu können, stets darauf bedacht sein, durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen ein Gleichgewicht zwischen dem Angebot und den großen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage - privater und öffentlicher Verbrauch, Investitionen und Export - herzustellen. Um Strukturwandlungen zu erkennen und die Anpassung frühzeitig zu fördern, sollte er sich zweckmäßigerweise auf eine mittelfristige Strukturprojektion stützen, die zugleich als Grundlage für die einkommenspolitische Diskussion mit den Sozialpartnern dienen kann.

(7) Die Strukturprojektion und die daraus abzuleitenden Lohnleitlinien sowie - wenn der Wettbewerb nicht ausreicht - die gegebenenfalls darauf zu stützenden preispolitischen Appelle an marktbeherrschende Unternehmen sollten von einem unparteiischen Sachverständigengremium erarbeitet werden.

(8) Die Lohnleitlinien, wie gegebenenfalls Preisempfehlungen, müssen vor allem marktgerecht sein. Die Lohnleitlinien müssen sich an dem durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt in der Gesamtwirtschaft orientieren, der, soweit feststellbar bzw. schätzbar, zu bereinigen ist,

- um den terms-of-trade-Effekt
- um den Kapitalkosteneffekt
- um Lohnsummeneffekte, die sich durch Umstellung der Vergütungsklassen oder durch Änderung der Verteilung der Erwerbstätigen auf die verschiedenen Vergütungsklassen (Männer und Frauen; Facharbeiter, Hilfsarbeiter, Lehrlinge usw.) und auf die verschiedenen Arbeitsplatzkategorien ergeben,
- um die voraussichtliche Abweichung der Entwicklung der Effektivlöhne von der Tariflohnentwicklung. Diese Abweichung wird umso geringer sein, je mehr die Tariflohnstruktur den Knappheitsrelationen der Arbeitskräfte angepaßt wird.

(9) Die sich hieraus ergebende Lohnleitlinie gilt als Maßstab für die durchschnittliche Erhöhung aller Löhne einschließlich aller betrieblichen Sozialleistungen und auf Stundenlohn umzurechnenden Arbeitszeitverkürzungen. Wenn einzelne Tarife im laufenden Jahr wegen längerfristig ohne Anpassungs-oder Revisionsklausel abgeschlossener Tarifverträge nicht erhöht werden, können die anderen Tarife entsprechend mehr steigen. In der Regel sollten jedoch Abweichungen von der Leitlinie nur nach der relativen Knappheit der Arbeitskräfte in den einzelnen Sektoren und Regionen erfolgen. Je geringer die Mobilität der Arbeitskräfte ist, desto mehr sollten sich solche Abweichungen an mittel- oder längerfristigen Knappheitsprojektionen orientieren, um zu häufige Veränderungen der Lohnstruktur und damit Desorientierungen der Arbeitskräfte zu vermeiden.

(10) Spannungen, die sich aus Differenzen zwischen mittelfristigen Angebots- und Nachfrageerwartungen auf der einen Seite und den kurzfristigen Gleichgewichtsbedingungen auf der anderen Seite ergeben, sollten durch Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer - mit investiver Bindung - in den konjunkturell besonders begünstigten Wirtschaftsbereichen zu überwinden sein. Da die Gewinnbeteiligung ihrer Natur nach nur in denjenigen Bereichen gewährt werden kann, die Gewinne erzielen, ist die Gefahr imitierender kostenerhöhender Zugeständnisse, die mit übermäßigen Nominallohnerhöhungen verbunden wäre, hier nicht gegeben. Außerdem kann durch die investive Bindung solcher Konjunkturlagengewinne eine breitere Vermögensverteilung angeregt und eine übermäßige Konsumstimulierung mit der Folge einer Erhöhung der Lebenshaltungskosten verhindert werden.

(11) Die von Sachverständigen erarbeiteten Lohnleitlinien sollten in einem dafür geeigneten Wirtschafts- und Sozialausschuß von den Spitzengremien der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und Vertretern des Staates im Hinblick auf ihre Differenzierung für die einzelnen Wirtschaftssektoren diskutiert werden. Das Ergebnis der Diskussion würde in Form von Richtlinien den Tarifpartnern in den einzelnen Wirtschaftszweigen mitgeteilt. Diese könnten noch gewisse Modifizierungen entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen vornehmen - namentlich hinsichtlich der Form der Lohnerhöhung, ob als Barlohn, Investivlohn, Sozialle-

stung, Arbeitszeitkürzung usw. . Soweit die Tarifpartner zu erheblich von den Richtlinien abweichenden Tarifvereinbarungen gelangen, sollte das Sachverständigengremium nochmals eingeschaltet werden, um die gesamtwirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß gegebenenfalls Second-best-Lösungen vorzuschlagen. Die Tarifabschlüsse sollten in diesem Falle erst nach nochmaliger Beratung und Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialausschusses wirksam werden. Diese zentralen Verhandlungen unter Mitwirkung des Sachverständigengremiums hätten den Vorzug, daß übersteigerte Wünsche einzelner Gewerkschaften sehr deutlich als gegen die Arbeitnehmer anderer Bereiche gerichtet erkennbar würden.

(12) Wegen des längeren Verhandlungsverfahrens sollten die Tarifverträge nach einer Anlaufperiode möglichst auf länger als ein Jahr abgeschlossen werden, was nicht nur durch die Zugrundelegung mittelfristiger Projektionen und mittelfristiger wirtschaftspolitischer Konzeptionen, sondern auch durch das zunehmende Vertrauen in den Erfolg der konzertierten Stabilisierungs- und Einkommenspolitik zu rechtfertigen wäre. Eine Revisionsklausel für den Fall einer spürbaren Steigerung der Lebenshaltungskosten könnte den Gewerkschaften den Abschluß längerfristiger Tarifabkommen erleichtern.

(13) Der Wirtschafts- und Sozialausschuß könnte auch auf der Grundlage von Analysen und Vorschlägen des

Sachverständigengremiums über geeignete Möglichkeiten zur geldwertneutralen Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung diskutieren. Nach dem bisherigen Stand der Erkenntnis bietet sich als mit dem Prinzip der Freiheit und Marktwirtschaft geeignetster Schritt auf diesem Wege eine Umstellung des Systems der direkten Steuern vom Prinzip der Einkommensbesteuerung zum Prinzip der Ausgabenbesteuerung an, wie es die in Abschnitt C IV 2 dargestellten Vorschläge von Föhl vorsehen. Auf diese Weise könnte die Ersparnisbildung und damit die Vermögensbildung der Unselbständigen in weitem Umfange gesteigert werden, soweit dies mit Rücksicht auf den Beschäftigungsgrad und das wirtschaftliche Wachstum opportun erscheint. Eine solche Umstellung, deren Implikationen und Probleme im einzelnen einer sehr sorgfältigen Prüfung bedürfen, hätte zugleich den Vorzug, daß einer drohenden konjunkturellen Übernachfrage nicht wie bisher in erster Linie durch Drosselung der Investitionen begegnet werden müßte, sondern daß der private Verbrauch erforderlichenfalls leichter als Konjunkturpuffer herangezogen werden könnte. Dies wäre nicht nur angesichts des hohen Verbrauchsniveaus in den meisten westlichen Ländern heute durchaus vertretbar. Vielmehr würde eine derartige Maßnahme umso eher zu rechtfertigen und politisch durchzusetzen sein, als die Verbrauchseinschränkung nicht zugunsten öffentlicher Vermögensbildung,

sondern zugunsten einer Ersparnis- und Vermögensbildung der Unselbständigen erreicht würde.

(14) So weitgehende Umstellungen, wie sie hier zur dauerhaften Lösung des Anbieterinflationsproblems für notwendig erachtet werden, sind in der interdependenten Weltwirtschaft von heute weder auf dem Gebiet der Lohnpolitik noch auf dem Gebiet der Steuerpolitik isoliert in einem Lande durchzuführen. Der Sachverständigenrat hat in seinen bisher erschienenen Jahresgutachten wiederholt die Auffassung vertreten, daß eine autonome Stabilisierungsaktion in der Bundesrepublik ohne außenwirtschaftliche Absicherung zum Scheitern verurteilt ist. Er hat daraus den Schluß gezogen, daß sich die Bundesrepublik durch eine kontinuierliche Aufwertung der D-Mark von dem internationalen Inflationstrend abtrennen soll.[1] Wenn ein solches Verfahren auch technisch möglich wäre, so haben doch die Reaktionen aller politisch verantwortlichen Instanzen, im In- und Ausland, die zur Verwirklichung der Vorschläge des Sachverständigenrats tätig werden bzw. ihr Einverständnis geben müßten, gezeigt, daß sie z. Zt. nicht bereit sind, dem Sachverständigenrat auf diesem Weg zu folgen. Der vorgezeichnete Weg der Europäischen

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1966, Ziffer 266 ff. Bezüglich des in Ziffer 259 ff als Alternative entwickelten gehärteten Devisenstandards hat der Sachverständigenrat selbst starke Zweifel geäußert, "ob die politisch-soziologischen Vorbedingungen hierfür in den wichtigsten Ländern der westlichen Welt heute schon soweit gegeben sind, daß in wenigen Jahren mit nennenswerten Erfolgen zu rechnen wäre. ..."

Wirtschaftsintegration läßt es in der Tat lohnender erscheinen, daß die Erkenntnisse über die Faktoren der Anbieterinflation und die Möglichkeiten zu ihrer Therapie auf der Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verwertet werden. Die zunehmende Handels- und Wirtschaftsintegration bringt es mit sich, daß die Bundesrepublik in den letzten Jahren auch Inflation vor allem aus Partnerländern der EWG importiert hat. Nicht durch Abtrennung von der Gemeinschaftsentwicklung, sondern durch Nutzung und Ausbau der zahlreichen Gemeinschaftsinstitutionen wie des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik - vor allem des Sachverständigenausschusses -, des Währungsausschusses, des Konjunkturausschusses und des Wirtschafts- und Sozialausschusses sollte es möglich sein, für die Gemeinschaft als Ganzes eine konsequente Politik der Geldwertstabilisierung und der Einkommens- und Vermögensverteilung zu verwirklichen, wie sie hier befürchtet wurde. Dabei könnten für die einzelnen Mitgliedsstaaten je nach Wachstums- und Konjunkturaussichten differenzierte Lohnleitlinien aufgestellt werden. Einen wichtigen Beitrag für eine derartige Gemeinschaftslösung können die kooperationswilligen Gewerkschaften leisten, indem sie ihre Schwesterorganisationen in den EWG-Ländern von den unzulänglichen Umverteilungsversuchen abbringen und zur loyalen Mitarbeit an einer wirksamen Stabilisierungs- und

Verteilungspolitik gewinnen. Wenn es gelänge, innerhalb der Gemeinschaft alle Inflationsquellen zu verstopfen, so würde angesichts der starken Handelsverflechtung der EWG-Länder untereinander und angesichts des Gewichts, das der Gemeinschaft im Welthandel zukommt, ein etwa noch verbleibender Inflationsimport aus dritten Ländern einen sehr viel geringeren Einfluß auf die Entwicklung des Preisniveaus in der EWG haben. Inwieweit eine außenwirtschaftliche Absicherung einer gemeinschaftlichen Stabilisierungspolitik noch erforderlich wäre, müßte die Erfahrung lehren.

Literatur

Ackley, Gardner	Administered Prices and the Inflationary Process, in The American Economic Review, Vol. XLIX, May 1959
Adenauer, Paul	Mater et Magistra, in: Sparkasse - Zeitschrift des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e.V., Bonn, Heft 2, 1. März 1962
Aschheim, Joseph	Price-Level Stability and Full Employment: Recent American Experience, in: Oxford Economic Papers, October 1955
Backman, Jules	Misconceptions about Price Behavior - Administered Pricing, in: The Commercial and Financial Chronicle, Chicago, June 12, 1958
Balogh, T.	Productivity and Inflation, in: Oxford Economic Papers, June 1958
Beveridge, William H.	Full Employment in a Free Society, New York, 1945
Blair, John M.	Administered Prices: A Phenomenon in Search of a Theory, in: The American Economic Review, May 1959
Bolle, Michael Brekenfeld, Henning Dittmar, Manfred Engelke, Klaus Hennies, Manfred	Zum Erlös-Kosten-Diagramm, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, Carl Föhl zum 65. Geburtstag, Tübingen 1966
Brandt, Karl	Konzentration und wirtschaftliche Entwicklung, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, Bd. III, herausg. von Helmut Arndt, Berlin 1960
Chamberlin, Edward H.	Power Blocs and Economic Forces, in: The American Economic Review, Vol. XLIX, May 1959

Chancellor of the Exchequer	Incomes Policy - The Next Step, London, February 1962
Committee for Economic Development (CED)	Taxes and the Budget - A Program for Prosperity in a Free Economy, New York 1947
	Defence against Inflation - Policies for Price Stability in a Growing Economy, New York, July 1958
	The Public Interest in National Labor Policy, by an Independent Study Group, New York 1961
	Report of the Commission on Money and Credit, Eaglewood Cliffs, N.J., 1961
	Union Powers and Union Functions: Towards a Better Balance, a Statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the CED, New York, March 1964
	Managing a Full Employment Economy, A CED Symposium on Problems of Maintaining Prosperity Without Inflation, New York, June 1966
Committee on the Working of the Monetary System	Report (Radcliffe-Report), London, August 1959
Council on Prices, Productivity and Incomes (Cohen-Council)	First Report, London 1958
-	Second Report, London, August 1958
-	Third Report, London, July 1959
Depodwin, Horace Selden, Richard T.	Business Pricing Policies and Inflation, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXXI Nr. 2, Chicago, April 1963
Deutsches Industrieinstitut	Investivlohn und Eigentumsbildung, in: Material zum Zeitgeschehen, Nr. 9 Köln, 30. Oktober 1962

Europäische Vereinigung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (CEPES)	Europäische Konjunkturpolitik, Frankfurt am Main, 1957
-	Nationale Konjunkturpolitik in Europa 1945 - 1956, Frankfurt am Main, 1958
Fellner, William Gilbert, Milton Hansen, Bent Lutz, Friedrich Wolff, Pieter de	The Problem of Rising Prices, OEEC, Paris 1961
Fellner, William	Amerikanische Erfahrungen mit der Lohninflation in den Fünfziger Jahren, Tübingen 1962
Föhl, Carl	Geldwertstabilisierung bei Vollbeschäftigung, in: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, Festschrift für Erich Schneider, Tübingen 1960
-	Geldschöpfung und Wirtschaftskreislauf, Berlin 1955
-	Außenwirtschaftliches und binnenwirtschaftliches Gleichgewicht, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), Heft 3, Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1963
-	Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflußbarkeit ihrer Verteilung, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, Tübingen 1964
Friedman, Milton	Essays in Positive Economics, Chicago 1953
Galbraith, John K.	American Capitalism - The Concept of Countervailing Power, Cambridge (Mass.) 1956
-	Market Structure and Stabilisation Policy, in: Review of Economics and Statistics, May 1957

Galbraith, John K.	Gesellschaft im Überfluß, München/ Zürich 1959
Giersch, Herbert	Allgemeine Wirtschaftspolitik, I. Bd. Grundlagen, Wiesbaden, 1960
-	Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute - Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Berlin 1967
Haberler, Gottfried	Inflation - its Causes and Cures, revised and enlarged edition. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1960
Häussler, Erwin	Der Arbeitnehmer von morgen, Stuttgart 1955
-	Der Arbeiter als Wirtschaftsbürger, in: Sozialer Fortschritt, 5. Jg., 1956
Kantzenbach, Erhard	Dynamischer Wettbewerb und oligopolistisches Marktverhalten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14, Heft 3, Göttingen 1963
Kaplan, A.D.H. Kahn, Alfred E.	Big Business in a Competitive Society, in: Fortune Section 2, February 1953
Kaplan, A.D.H. Dirlam, J.B. Lanzilotti, R.F.	Pricing in Big Business, a Case Approach, Brookings Institution, Washington 1958
Kerr, Clark	The Impacts of Unions on the Level of Wages, in: Wages, Prices, Profits and Productivity, Background papers and the final report of the 15th American Assembly, Columbia University, New York, June 1959
Lanzilotti, R.F.	Pricing Objectives in Large Companies, in: The American Economic Review, December 1958
Lewis, Ben W.	Economics by Admonition, in: The American Economic Review, Vol. XLIX, May 1959

Lewis, John P.	The Problem of Price Stabilisation - A Progress Report, in: The American Economic Review, Vol. XLIX, May 1959
Machlup, Fritz	Another View of Cost-Push and Demand-Pull Inflation, in: The Review of Economics and Statistics, 42. Jg. 1960, No. 2
Mason, Edward S.	Economic Concentration and Monopoly Problem, Harvard University Press 1957
Meade, James E.	The Control of Inflation, Cambridge 1958
Means, Gardiner C.	The Structure of the American Economy, Washington 1939
	Big Business, Administered Prices and the Problem of Full Employment, in: Journal of Marketing, April 1940
	Pricing Power and the Public Interest, New York 1962
	The Corporate Revolution in America, New York 1964
Mints, Lloyd W.	Monetary Policy for a Competitive Society, New York/San Francisco/Chicago 1950
Myrdal, Gunnar	Challenge to Affluence, Pantheon bks: Random House, Toronto 1963
Neal, Alfred C.	Industrial Concentration and Price Flexibility, American Council on Public Affairs, Washington 1942
OEEC	Europas Energiebedarf - Sein Anwachsen, seine Deckung, Bericht einer Sachverständigengruppe, Deutsche Übersetzung, Bonn 1956
Political and Economic Planning (PEP)	Trade Unions and the Law, Planning Vol. XXX, No. 479, London, March 1964
Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland	Denkschrift zur Eigentumsbildung, Hannover, April 1962
Rühle von Lilienstern, Hans	Konkurrenzfähiger durch zwischenbetriebliche Kooperation, Stuttgart 1963

Ruggles, Richard	The Nature of Price Flexibility and the Determinants of Relative Price Changes in the Economy, in: National Bureau of Economic Research - Conference on business concentration and price policy, Washington 1952
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, (jeweils mit Beilage: Stellungnahme der Bundesregierung)	Stabiles Geld - Stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart/Mainz 1965
-	Stabilisierung ohne Stagnation, Jahresgutachten 1965/66, Stuttgart/Mainz 1965
-	Expansion und Stabilität, Jahresgutachten 1966/67, Stuttgart/Mainz 1966
Scott, M. Fg.	A Tax on Price Increases? in: The Economic Journal, Vol. LXXI, 1961
Sölter, Arno	Funktionsausgliederung und Funktionskoordination als Kernproblem der modernen Wettbewerbswirtschaft, in: Die Unternehmung im Strukturwandel der Wirtschaft, Bd. II, Berlin 1966
SPD	Pressemitteilungen und Information Nr. 239/62, Bonn, 5. September 1962
Stigler, George J.	Administered Prices and Oligopolistic Inflation, in: The Journal of Business, Vol. XXXV, No. 1, Chicago, January 1962
Thomson, Cameron J.	Balance and Flexibility in Fiscal and Monetary Policy, Committee for Economic Development, New York, 1954
Troy, Leo	Local Independent and National Unions - Competitive Labor Organisations, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXVIII, October 1960, No. 5

US Congress
Joint Economic Committee — Productivity, Prices and Incomes, Staff Report Washington July 1957

- The Relationship of Prices to Economic Stability and Growth, Compendium of Papers Submitted by Panelists Appearing before the Joint Economic Committee, Washington, March 31, 1958

- Study Paper No. 1 Charles L. Schultze: Recent Inflation in the United States, Materials prepared in connection with the Study of Employment, Growth and Price Levels, Washington, September 1959

- Study Papers Nos. 2 and 3 Otto Eckstein and Cary Fromm: Steel and the Postwar Inflation
Thomas A. Wilson: An Analysis of the Inflation in Machinery Prices, Materials prepared in connection with the Study of Employment, Growth and Price Levels, Washington, November 6, 1959

- Study Papers Nos. 7, 8 and 9 Seymour E. Harris: The Incidence of Inflation; or Who Gets Hurt?
H. S. Houthakker: Protection against Inflation. Alfred H. Conrad: The Share of Wages and Salaries in Manufacturing Incomes, 1947 - 56.
Materials prepared in connection with the Study of Employment, Growth and Price Levels, Washington, November 26, 1959

- Staff Report on Employment, Growth and Price Levels, Washington, December 24, 1959

- Annual Report of the J. E. C. Congress of the United States on the January 1962 Economic Report of the President, with Minority and other Views, Washington, March 7, 1962

- 1963 Joint Economic Report Washington, March 14, 1963

US Congress Joint Economic Committee	1964 Joint Economic Report Washington, March 2, 1964
-	1965 Joint Economic Report Washington, March 17, 1965
-	1966 Joint Economic Report Washington, March 17, 1966
-	1967 Joint Economic Report Washington, March 17, 1967
-	January 1963 Economic Report of the President Hearings before the J. E. C. Congress of the United States, 88th Congress, 1st Session, Part 1 Washington, January 28 - 31, February 1, 4, 5, 6, 1963
-	January 1965 Economic Report of the President Hearings before the J. E. C. Congress of the United States, 89th Congress, 1st Session, Part 2, Washington, February 24, 1965
-	Employment Act of 1946, as amended with related laws and rules of the Joint Economic Committee, Washington, February 1966
US Congress Joint Economic Committee Subcommittee on Economic Statistics	Higher Unemployment Rates, 1957 - 60: Structural Transformation or Inadequate Demand, Washington 1961
-	Unemployment: Terminology, Measurement and Analysis, Washington 1961
US Senate	Industrial Prices and their Relative Inflexibility, Letter from the Secretary of Agriculture transmitting in response to Senate Resolution No. 17, a report relating to the subject of industrial prices and their relative inflexibility, S. Doc. No. 13, Washington, January 17, 1935

US Senate Committee on the Judiciary	Administered Prices, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Part I Opening Phase - Economists' Views Washington July 9, 11, 12, 13, 16, 1957
-	Administered Prices, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Part II, Washington 1959
-	Administered Prices: A Compendium on Public Policy, Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Washington 1963
-	Administered Prices, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Part 29 Public Policy on Administered Prices, Washington, May 21, 22, 23, 1963
US Government	Economic Report of the President Transmitted to the Congress January 1962 together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers
Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften	Wirtschaftswissenschaftliche Mitteilungen, Sonderdruck aus Heft 8, Köln, August 1962
Worswick, George D.N.	Prices, Productivity and Incomes, Oxford Economic Papers, June 1958

Zeitungen und Zeitschriften

The Economist :	Air Edition, February 8, 1964
Handelsblatt :	vom 9.4.1962 vom 2.5.1962 vom 12./13.10.1962
Monthly Labor Review :	Vol. 86, Nr. 8, August 1963
Ruhrwirtschaft-Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Dortmund	Nr. 12/65
Die Welt :	vom 3.5.1962 vom 5.8.1966 vom 21.9.1967

Lebenslauf

Geboren : 21. August 1934 in Weimar

Volksschule : 1941 bis 1945 in München

Humanistisches Gymnasium : 1945 bis 1953 in München

Abitur : 14. Juli 1953 Maximiliansgymnasium München

Studium : WS 1953/54 bis WS 1956/57 Universität München
Betriebs- und Volkswirtschaftslehre
Akad. Lehrer : Prof. Dr. Karl Rössle
Prof. Dr. Erich Preiser

Diplomkaufmann : 17. Juli 1957 Universität München

Studium : WS 1957/58 bis SS 1958 Europäisches Forschungsinstitut der Universität Saarbrücken - Studium der Fragen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft

WS 1958/59 bis WS 1959/60 Universität Saarbrücken
Hilfsassistent am Europäischen Forschungsinstitut
Studium der Volkswirtschaftslehre
Akad. Lehrer : Prof. Dr. Herbert Giersch
Prof. Dr. Wolfgang Stützel

Berufliche Tätigkeit : seit 1. Februar 1960 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Europäischen Vereinigung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Deutsche Gruppe e. V. (CEPES) Frankfurt am Main
seit 1. Februar 1965 als stellv. Geschäftsführer
seit 1. Juni 1967 als Geschäftsführer

Assistent beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Wiesbaden während der Ausarbeitung der ersten beiden Jahresgutachten 1964/65 und 1965/66

Studium : SS 1966 bis WS 1966/1967 Freie Universität Berlin, Volkswirtschaftslehre
Akad. Lehrer : Prof. Dr. Dr. Dr. hc. Carl Föhl